



CENTRO
INTERNACIONAL
PARA LA
PREVENCIÓN
DE LA CRIMINALIDAD

INTERNATIONAL
CENTRE
FOR THE
PREVENTION
OF CRIME

CENTRE
INTERNATIONAL
POUR LA
PRÉVENTION
DE LA CRIMINALITÉ

4.º **Informe** **internacional**

PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD Y SEGURIDAD COTIDIANA: tendencias y perspectivas

4.º Informe internacional

Prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas

El Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), con sede en Montreal (Canadá), es la principal organización en materia de prevención del delito a nivel internacional. Durante sus 20 años de existencia ha contribuido a promover normas internacionales en materia de prevención de la criminalidad y de justicia penal, con el objetivo de mejorar la seguridad cotidiana y la calidad de vida. El CIPC trabaja con sus miembros, entre los que se cuentan gobiernos, instituciones internacionales, autoridades locales y diversas organizaciones de América, Europa, África y Oceanía, brindando una base de conocimientos sobre la prevención del delito y sobre políticas, prácticas y herramientas para reducir los factores de riesgo asociados a la delincuencia, la violencia y la inseguridad.

Esta publicación ha sido financiada principalmente por el Ministerio de Seguridad Pública de Canadá.

Equipo de producción y editorial:

El 4.º Informe internacional ha sido preparado bajo la supervisión de Daniel Cauchy, Director General del CIPC.

Redactora jefe: Margaret Shaw

Redactora adjunta: Vivien Carli

Investigación: Vivien Carli, Yvain Hussein, Juliette Jarvis, Pablo Madriaza, Céline Monnier

Gerente de producción: Anamaría Cardona

Diagramación y diseño de portada: Épicentre

Traducción: Fernando Campos Leza

Este Informe ha contado igualmente con la colaboración del personal del CIPC: Kassa Bourne, Serges Bruneau, Fanny Buttigieg, Cvetanka Georgieva y Roxane Martel-Perron.

Copyright© Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), Montreal, 2014

ISBN:

Impreso: 978-2-921916-87-5

PDF: 978-2-921916-86-8

DVD-ROM: 978-2-921916-88-2

Reservados todos los derechos. No se podrá reproducir ninguna parte de esta publicación, ni almacenarla en un sistema de recuperación de datos ni transmitirla de cualquier forma o por cualquier medio sin la autorización previa por escrito del Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, a no ser que lo autorice expresamente la legislación o en caso de acuerdo con la correspondiente organización de derechos de reprografía. Las consultas relativas a la reproducción fuera de dicho ámbito deberán enviarse a la responsable de Comunicación del CIPC, a la siguiente dirección.

Publicado por:

Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad
465, rue Saint-Jean, bureau 803
Montréal (Québec) Canada H2Y 2R6

Teléfono: +1 514 288-6731

Correo electrónico: cipc@cipc-icpc.org

Este informe está disponible en inglés, francés y español en la web del CIPC. www.cipc-icpc.org/

Descargo de responsabilidad:

El contenido editorial del 4.º *Informe internacional sobre prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana* representa exclusivamente las opiniones y conclusiones de los autores y no necesariamente de quienes lo han patrocinado o sufragado o han sido consultados en su preparación.

La preparación del Informe internacional es una tarea de envergadura y ha sido posible gracias al interés y al compromiso de muchas personas. Nos gustaría dar las gracias muy sinceramente a todos los miembros del CIPC, y a nuestro Consejo de Administración 2013-2014 por su apoyo:

Sra. Chantal Bernier, Presidenta

Sr. Erich Marks, Vicepresidente, Fundación Alemana para la Prevención de la Criminalidad

Sr. Paul Girard, Tesorero

Sra. Elizabeth Johnston, Secretaria del Foro Europeo para la Seguridad Urbana

Dr. Vincenzo Castelli, Administrador, Onlus Nova Consorzio Nazionale per l'innovazione sociale

Sr. Innocent Chukwuma, Administrador, CLEEN Foundation

Sr. Gerard Rolland, Administrador, Observatorio Nacional de la Delincuencia en los Transportes de Francia (ONDT)

Dr. Adam Tomison, Administrador, Instituto Australiano de Criminología.

También debemos nuestro más sincero agradecimiento a los miembros del CIPC, así como a los miembros de su Comité Científico, que nos han asesorado en la selección de los temas para este informe y nos han ofrecido un apoyo y una información de gran valía. A diferencia de otras ediciones, los plazos para realizar este informe no han permitido una reunión editorial presencial, pero esperamos que nuestro Consejo de Administración, nuestros miembros y el Comité Científico no sientan que sus opiniones han sido mal interpretadas. Cualquier error que se haya producido es exclusivamente nuestro. Los miembros del Comité Científico son:

Marcelo Aebi, Universidad de Lausana, Suiza

Matti Joutsen, HEUNI, Finlandia

Elena Azaola, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México

Claudio Beato, Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil

Benoit Dupont, Universidad de Montreal, Canadá

Ross Hastings, Universidad de Ottawa, Canadá

Peter Homel, Instituto Australiano de Criminología (AIC) y Centro de Asia y el Pacífico para la Prevención de la Criminalidad (APCPC), Australia

Tim Hope, Universidad de Salford, Reino Unido

Azzedine Rakkah, Centro de Estudios e Investigaciones Internacionales (CERI), Francia

Dennis P. Rosenbaum, Universidad de Illinois en Chicago, Estados Unidos

Elrena van der Spuy, Universidad de Ciudad del Cabo, Sudáfrica

Anne Wyvekens, Centro Nacional de Investigaciones Científicas, Francia

También hemos contado con el firme apoyo de nuestros colaboradores, cuyo trabajo ha enriquecido el informe enormemente: Cecilia Andersson, Juma Assiago, Elena Azaola, Rosemary Barberet, Nicole Barrett, Olenka Ochoa Berreteaga, Vincenzo Castelli, Rodrigo Elizarraras, Carmen Gill, Peter Homel, Barbara Holtmann, Emma Holtmann, Jacqui Karn, Rolando Ochoa, Harry Patrinos, Dominique Simon Perrano, Allison Reid, Sarah Spencer, Karin Svanberg, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), Kathryn Travers y Marla Williams.

Otros expertos nos han ofrecido su inestimable asesoramiento y apoyo: Estela Maris Deon y Johannes De Haan, de UNODC; Erling Børstad, Presidente del Comité de Consulta y Orientación del CIPC y miembro del Gobierno de Noruega; Bilkis Omar, del Gobierno de Sudáfrica; John Graham, de la Police Foundation del Reino Unido; Sohail Husain, de Analytica Consulting UK; Manon Jendly, de la Universidad de Lausana; Barbara Holtmann y Emma Holtmann, de Social Transformation System; Holly Johnson, de la Universidad de Ottawa; el Gobierno de Francia; Stephen Waldie, del Gobierno de Ontario; Sarah Spencer, del Centro de Migración, Política y Sociedad (COMPAS); y Sami Nevala, de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Hay muchos otros responsables políticos, profesionales e investigadores que no podemos nombrar uno por uno, pero cuyo trabajo y asesoramiento nos ha inspirado y a quienes nos gustaría extender nuestro más sincero agradecimiento.

Mensaje de la Presidenta del CIPC

Este año de 2014 se cumple el vigésimo aniversario de la fundación del CIPC. Es un buen momento para celebrar sus abundantes logros en la promoción de la agenda de la seguridad, desde la esfera local a la internacional, en todo el mundo. Tras estos dos decenios, la misión y la visión del CIPC, inspiradas en un principio por la *política de la ciudad* de Gilbert Bonnemaïson, sigue siendo extraordinariamente relevante. El CIPC continúa fomentando el papel de los gobiernos y las ciudades en la elaboración de políticas integradas para promover la seguridad y la calidad de vida de las personas y de las comunidades. De hecho, otras muchas organizaciones internacionales defienden ahora esa visión, tras reconocer la eficacia de una acción local estratégica.

El CIPC mantiene su misión de compartir de diversas maneras el conocimiento global acerca de la evolución de la prevención de la criminalidad y las estrategias y prácticas efectivas, por ejemplo, merced a la elaboración de su *Informe internacional sobre prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana*, de periodicidad bienal. Desde 2008, el informe ofrece a los miembros del CIPC, a su amplia red mundial y al público en general un panorama de las tendencias de la delincuencia y su prevención, así como un debate en profundidad sobre temas de interés que sirvan de inspiración a responsables políticos, administraciones locales y profesionales del sector.

Para su cuarta edición, el CIPC ha elegido como tema general la migración, el desplazamiento de hombres y mujeres y niños de sus lugares de origen, generalmente hacia las ciudades y zonas urbanas. La mundialización comporta muchos beneficios, pero también retos y oportunidades, y la migración es uno de sus aspectos más visibles. No se trata siempre de un proceso fácil, y tiene muchas implicaciones para la seguridad de las personas y las comunidades y para la cohesión social. Este informe examina los desafíos a que se enfrentan las mujeres y los hombres migrantes y las comunidades locales, el desplazamiento de mujeres y hombres indígenas hacia las zonas urbanas y las implicaciones locales de la trata de personas. Además, examinará asimismo un cuarto tema de preocupación global, que parece resistirse al cambio obstinadamente: la violencia de pareja contra la mujer. La cuestión del género afecta a todos estos temas: las experiencias y la participación de las mujeres y los hombres son muy diferentes, por lo que es esencial adaptar las estrategias de prevención para que tengan en cuenta tales diferencias.

Esta cuarta edición de nuestro informe es el resultado de un enorme esfuerzo del equipo del CIPC, del Director General y de la exdirectora de Análisis y Difusión del CIPC, Margaret Shaw. Como siempre, los miembros y socios del CIPC han desempeñado un papel fundamental a la hora de orientar sobre la elección general de los temas y, en algunos casos, sobre el contenido de los capítulos, por lo que les estamos muy agradecidos. Asimismo deseáramos expresar nuestro agradecimiento al Gobierno de Canadá por su apoyo constante, sin el cual no habría sido posible elaborar este informe.

Esperamos que esta edición sirva de incentivo para que los actores clave a nivel nacional y local reconozcan el valor y la eficacia de la prevención en nuestras sociedades y tomen medidas para asegurar un futuro más seguro y más justo para todos.

Chantal Bernier

Presidenta del CIPC

Mensaje del Director General del CIPC

Es un gran honor formar parte de una organización que durante 20 años se ha dedicado a mejorar la seguridad cotidiana y el bienestar. En estos dos decenios, el CIPC ha desempeñado un papel clave en la fructuosa promoción de la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana. Hoy ese campo se ha ampliado sobremanera y cada vez son más los organismos internacionales y gobiernos que adoptan estrategias y políticas de prevención y reconocen sus beneficios a largo plazo.

En cuanto centro dedicado a generar e intercambiar conocimiento, el CIPC sigue influyendo en este campo a través de sus muchas actividades y de su publicación insignia —el *Informe internacional sobre prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana*—, que presenta información multidisciplinaria de forma accesible y para lectores diversos. Con el informe, el CIPC colabora con la comunidad que actúa en el ámbito de la prevención: la comunicación reviste cada vez mayor importancia para el CIPC, a la vez que contribuye a mantener y expandir su red de gobiernos, organizaciones internacionales y locales, profesionales e investigadores.

La cuarta edición del informe, al igual que las precedentes, hace un repaso de algunas de las tendencias mundiales más significativas en el ámbito de la delincuencia, ocasión para examinar las tendencias de la prevención de la criminalidad y la influencia de los cambios económicos y tecnológicos globales. Mientras que los delitos contra la propiedad y los crímenes violentos siguen disminuyendo en muchas regiones, han aumentado en otras. También han surgido nuevas formas de delincuencia, en particular la ciberdelincuencia. La inseguridad y el temor al delito no han disminuido necesariamente a la vez que los índices de delincuencia y, en muchos países, la recesión económica sigue influyendo en la práctica de la prevención de la criminalidad. Sin embargo, siguen aumentando las respuestas innovadoras e informadas, así como el conocimiento sobre los beneficios y la rentabilidad de la prevención de la criminalidad.

Esta edición gira en torno a un tema central: la migración de hombres y mujeres, su impacto sobre los migrantes y las comunidades locales, así como las oportunidades y beneficios que implica. No en vano, la migración preocupa considerablemente a muchos de los miembros y socios gubernamentales del CIPC. Algunos capítulos analizan las tendencias de la migración y el desplazamiento de los pueblos indígenas hacia las zonas urbanas. Otros se centran en las manifestaciones locales, la prevención de la trata de personas y la violencia de pareja contra la mujer. En torno a estos temas se brinda una rica recopilación de información e ideas relevantes para las principales partes interesadas, destacándose en cada caso iniciativas de prevención prometedoras.

A diferencia de otras ediciones, este informe se ha elaborado en un plazo de tiempo muy corto. Me gustaría felicitar al equipo del CIPC y a Margaret Shaw, la redactora invitada, por haber elaborado tan valioso y rico informe. Ha sido un placer volver a tener a Margaret en el equipo del CIPC y dirigir esta cuarta edición. También me gustaría dar las gracias a los excelentes colaboradores externos, todos ellos expertos en su campo, y al Comité Científico del CIPC por sus aportaciones e ideas sobre los temas y las principales novedades y tendencias.

Estoy seguro de que, tal como ha sucedido con las ediciones pasadas, este informe brindará a sus lectores una valiosa información para fomentar las normas y estándares internacionales, y que promoverá la prevención como un componente esencial para aumentar el bienestar de las comunidades en todo el mundo.

Daniel Cauchy

Director General del CIPC

III	Agradecimientos
V	Mensaje de la Presidenta del CIPC
VII	Mensaje del Director General del CIPC
X	Lista de colaboradores
XII	Lista de siglas y abreviaturas
1	Capítulo 1
	Introducción
3	El tema de esta edición: la constante migración nacional e internacional
4	Tendencias de la delincuencia y la inseguridad. Implicaciones para la prevención
6	La migración
8	La migración indígena hacia las zonas urbanas
8	La trata de personas
9	La violencia de pareja contra la mujer
10	El cuarto Informe internacional
11	Notas
12	Referencias
15	Capítulo 2
	Tendencias de la delincuencia y su prevención
16	Parte I. Tendencias de la delincuencia
16	Tendencias mundiales de la delincuencia
17	Tendencias de los homicidios
20	Tendencias de otros tipos de delitos y de los niveles de inseguridad
26	Parte II. Tendencias de la prevención del delito
27	Un mayor reconocimiento del papel de las ciudades
28	Debates y avances recientes en la prevención del delito basada en el conocimiento
32	Disminución de la delincuencia, cambios en los comportamientos, recortes presupuestarios. Algunas implicaciones para la prevención del delito
35	Avances en la evaluación y las herramientas
37	Conclusión
38	Contribuciones
52	Notas
54	Referencias
59	Capítulo 3
	La migración
60	Introducción
61	Principales tendencias de las migraciones
61	La migración interna
61	La migración internacional
66	Actitudes negativas hacia los migrantes
67	Los beneficios de la inmigración superan a sus costos
70	La criminalización de los migrantes
71	Avances internacionales, regionales y nacionales
73	Políticas y programas de integración de los migrantes
80	Conclusión
81	Contribuciones
87	Notas
88	Referencias

95	Capítulo 4
	Migración indígena y comunidades locales
96	Introducción
97	Los pueblos indígenas
98	Normas, criterios y avances internacionales
100	Tendencias migratorias: los pueblos indígenas
102	La migración urbana: motivos y consecuencias
105	La gobernanza y el derecho a la ciudad
107	La necesidad de estrategias y políticas con base en la ciudad
109	Conclusión
110	Contribuciones
118	Estudio de caso
120	Notas
122	Referencias
127	Capítulo 5
	La prevención de la trata de personas
128	Introducción
129	Normas internacionales de apoyo a la prevención de la trata de personas
130	La falta de datos sobre la trata de personas
131	Tendencias recientes
132	Tendencias regionales
133	Elaborar una estrategia de prevención para el complejo problema de la trata de personas
137	Política de prevención nacional y estatal/provincial
139	Elaborar estrategias de prevención a nivel local
144	Conclusión
145	Contribuciones
154	Notas
156	Referencias
159	Capítulo 6
	La violencia de pareja contra la mujer
160	Introducción
162	Avances en la medición de la magnitud de la VDP
166	Riesgos y vulnerabilidades
169	Avances recientes en el ámbito internacional, regional y nacional
172	La importancia de la acción en el ámbito local
173	La prevención de la VDP
178	Conclusión
180	Contribuciones
190	Notas
192	Referencias

Lista de colaboradores

Cecilia ANDERSSON

Experta en seguridad ciudadana y oficial de asentamientos humanos
Programa Ciudades más Seguras
Unidad de Gobernanza Local y Descentralización, ONU-Hábitat
Nairobi
Kenia

Juma ASSIAGO

HSO / Red Mundial de Ciudades Más Seguras
Programa Ciudades más Seguras
Unidad de Gobernanza Local y Descentralización
ONU-Hábitat
Nairobi
Kenia

Elena AZAOLA

Antropóloga y psicoanalista
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
Ciudad de México
México

Rosemary BARBERET

Profesora y directora, Programa de Maestría en Delincuencia y Justicia Internacionales
John Jay College de Justicia Penal
Nueva York
EE. UU.

Nicole BARRETT

Directora de International Justice and Human Rights Clinic
Universidad de la Columbia Británica
y Osgoode Hall Law Schools
Columbia Británica y Ontario
Canadá

Olenka Ochoa BERRETEAGA

Experta en Seguridad y Desarrollo Urbano
Consejo de FEMUM-ALC
Lima
Perú

Vivien CARLI

Analista Senior
Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC)
Montreal, Quebec
Canadá

Vincenzo CASTELLI

Presidente Consorzio NOVA y
Asesor de Cooperación Italiana, Ministerio de Relaciones Exteriores,
Ripatransone
Italia

Rodrigo ELIZARRARAS

Coordinador del Programa de Seguridad y Justicia
Centro de Análisis de Políticas Públicas
Ciudad de México
México

Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA)

Viena
Austria

Carmen GILL

Directora
Centro de Investigación sobre la Violencia Familiar Muriel McQueen Fergusson
Universidad de New Brunswick
Canadá

Peter HOMEL

Profesor
Centro de Asia y el Pacífico para la Prevención de la Criminalidad y
Centro de Ética, Derecho, Justicia y Gobernanza
Griffith University
Australia

Barbara y Emma HOLTMANN

Parktown, Johannesburgo
Sudáfrica

Jacqui KARN

Ex Oficial Senior de Investigación y Desarrollo
The Police Foundation
Londres
Reino Unido

Rolando OCHOA

Analista superior de investigación
Centro de Asia y el Pacífico para la Prevención de la Criminalidad
Griffith University
Australia

Harry PATRINOS

Economista Principal en Educación
Banco Mundial
Washington D. C.
EE. UU.

Dominique SIMON PEIRANO

Oficial de proyectos
Secretaría General del Comité Interministerial
de Prevención de la Delincuencia (CIPD)
París
Francia

Allison REID

Coordinadora del Proyecto Cabot Square
Montreal, Quebec
Canadá

Sarah SPENCER

Open Society Fellow y
Senior Fellow del Centro de Migración,
Política y Sociedad (COMPAS)
Universidad de Oxford
Reino Unido

Karin SVANBERG

Jefe de División
Consejo Nacional de Prevención del Delito de Suecia (Brå)
Estocolmo
Suecia

Kathryn TRAVERS

Directora Ejecutiva
Women in Cities International
Montreal, Quebec
Canadá

Marla WILLIAMS

Ex Oficial de Proyectos
Proyecto Cabot Square
Montreal, Quebec
Canadá

Lista de siglas y abreviaturas

A

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

AGNU: Asamblea General de las Naciones Unidas

AIC: *Australian Institute of Criminology*
(Instituto Australiano de Criminología)

ALC: América Latina y el Caribe

AN: América del Norte

ANSA: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático

AOC: *Administrative Office of the Courts*
(Oficina Administrativa de los Tribunales de EE. UU.)

APCPC: *Asia-Pacific Centre for the Prevention of Crime*
(Centro de Asia y el Pacífico para la Prevención de la Criminalidad)

B

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

C

CBC: *Canadian Broadcasting Corporation*
(Corporación de Radiodifusión de Canadá)

CCTV: Circuito cerrado de televisión

CDC: *Centers for Disease Control and Prevention*
(Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades de EE. UU.)

CdE: Consejo de Europa

CELADE: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CEPE: Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa

CERA: Consejo Europeo sobre Refugiados y Exiliados

CETFDCM: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

CIDAC: Centro de Investigación para el Desarrollo

CIPC: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad

CISCA: *Canada Initiative for Security in Central America*
(Iniciativa Canadiense para la Seguridad en Centroamérica)

CMPA: *Community Mobilization Prince Albert Project*
(Proyecto de Movilización Comunitaria de Prince Albert)

COR: *Center of Responsibility* (Centro de Responsabilidad)

CPO: *Crime Prevention Ottawa*

(Consejo de Prevención del Delito de Ottawa)

CPRN: *Canadian Policy Research Networks*
(Red Canadiense de Investigación en Políticas Públicas)

D

DAIP: *Domestic Abuse Intervention Programs*
(Programas de Intervención sobre la Violencia Doméstica)

DI: Desplazados internos

E

ECPAT: *End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes*
(Red de Lucha contra la Prostitución Infantil, la Pornografía Infantil y la Trata de Niños con Fines Sexuales)

EDS: Encuestas de Demografía y Salud

EE. UU.: Estados Unidos de América

EFUS: *European Forum for Urban Security*
(Foro Europeo para la Seguridad Urbana)

E-MARIA: *European Manual on Risk Assessment in the Field of Domestic Violence* (Manual europeo de evaluación de riesgos)

EUKN: *European Urban Knowledge Network*
(Red Europea de Conocimiento Urbano)

F

FPDL: *Fundatia Parteneri Pentru Dezvoltare Locala*
(Fundación de Asociados para el Desarrollo Local)

FRA: *European Union Agency for Fundamental Rights*
(Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea)

FVPLS Victoria: *Aboriginal Family Violence Prevention and Legal Service Victoria* (Servicio Jurídico y de Prevención de la Violencia Intrafamiliar para los Aborígenes de Victoria)

G

GFMD: *Global Forum on Migration and Development*
(Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo)

GLA: *Gangmasters Licensing Authority* (Organismo de concesión de licencias a empresarios de mano de obra)

GMG: *Global Migration Group* (Grupo Mundial sobre Migración)

GNUD: Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo

GRETA: Grupo de Expertos en la Lucha contra la Trata de Seres Humanos

GREVIO: Grupo de expertos en la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica

GSS: *General Social Survey* (Encuesta Social General)

H

HEUNI: *European Institute for Crime Prevention and Control* (Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia)

HRRRC: *Houston Rescue and Restore Coalition* (Coalición Rescatar y Restaurar de Houston)

I

IBGE: *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística)

ICC: *Intercultural Cities Programme* (Programa de Ciudades Interculturales)

ICCLR: *International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy* (Centro Internacional de Reforma del Derecho Penal y de Política de la Justicia Penal)

IDAS: *Independent Domestic Abuse Services* (Servicio Independiente contra el Maltrato Doméstico)

IDMC: *Internal Displacement Monitoring Centre* (Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos)

IMAGE: *Intervention with Microfinance for AIDS and Gender Equity* (Microfinanzas para el Sida y la Equidad de Género)

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México

INHESJ: *Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice* (Instituto Nacional de Estudios Avanzados de la Seguridad y la Justicia)

IPC: *Institute for the Prevention of Crime* (Instituto para la Prevención del Delito)

ISO: *Institut de la statistique du Québec* (Instituto de Estadística de Quebec)

IVAWS: *International Violence Against Women Survey* (Encuesta Internacional sobre la Violencia contra la Mujer)

IWDVS: *Immigrant Women's Domestic Violence Service* (Servicio contra la Violencia Doméstica hacia las Inmigrantes)

K

KVINFO: *Kon Viden Information og Forskning* (Centro Danés para la Investigación sobre la Mujer y el Género)

L

LSHTM: *London School of Hygiene & Tropical Medicine* (Escuela de Higiene y Medicina Tropical de Londres)

LVCN: Ley sobre la violencia contra las mujeres

M

MCI-OEA: Misión Civil Internacional de la Organización de los Estados Americanos

MEND: *Men Ending Domestic Abuse* (Hombres por el fin de la Violencia Doméstica)

MIPEX: *Migration Integration Policy Index* (Índice de Políticas de Integración de Inmigrantes)

MOST: *Men of Strength Club* (Club de Hombres Fuertes)

MRCSSI: *Muslim Resource Centre for Social Support and Integration* (Centro Musulmán de Recursos para el Apoyo Social y la Integración)

N

NCPS: *National Crime Prevention Strategy (South Africa)* (Estrategia Nacional de Prevención del Delito (Sudáfrica))

NCVRW: *National Crime Victims' Rights Week* (Semana Nacional de los Derechos de las Víctimas de la Delincuencia)

NeON: *Neighborhood Opportunity Network* (Red de Oportunidades para el Barrio)

OACDH: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

NHTRC: *National Human Trafficking Resource Center* (Centro Nacional de Recursos contra la Trata de Personas)

NISVS: *National Intimate Partner and Sexual Violence Survey* (Encuesta Nacional sobre la Violencia de Pareja y la Violencia Sexual)

NSW: *New South Wales (Australia)* (Nueva Gales del Sur)

NWAC: *Native Women's Association of Canada* (Asociación de Mujeres Indígenas de Canadá)

O

OACDH: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

OBSICA: Observatorio e Índice de Seguridad Democrática del Sistema de la Integración Centroamericana

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OCTIP: *Office to Combat Trafficking in Persons* (Oficina de Lucha contra la Trata de Personas)

OEA: Organización de los Estados Americanos

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

OIT: Organización Internacional del Trabajo

OMS: Organización Mundial de la Salud

OMT: Organización Mundial del Turismo

ONDRP: *Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales* (Observatorio Nacional de la Delincuencia y las Respuestas de la Justicia Penal)

ONDT: *Observatoire national de la délinquance dans les transports* (Observatorio Nacional de la Delincuencia en los Transportes)

ONG: Organización no gubernamental

ONU DAES: *United Nations Department of Economic and Social Affairs* (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas)

ONU-HÁBITAT: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

ONU MUJERES: Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OPS: Organización Panamericana de la Salud

OSCE: Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

OSI: *Open Society Institute*

OVS: *Office of Victim Services* (Oficina de Servicios a la Víctima)

P

PACT- Ottawa: *Persons Against the Crime of Trafficking in Humans* (Personas contra el Delito de la Trata de Seres Humanos)

PAN: Plan de Acción Nacional

PIB: Producto interno bruto

PICUM: Plataforma para la Cooperación Internacional sobre Inmigrantes Indocumentados

PNB: Producto nacional bruto

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PREVIVA: Prevención de Conductas de Riesgo para la Vida

PRONASCI: *Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania* (Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía de Brasil)

Q

QNW: *Quebec Native Women Inc.* (Mujeres Indígenas de Quebec)

R

RCMP: *Royal Canadian Mounted Police* (Policía Montada de Canadá)

REPD: Red Europea de Prevención de la Delincuencia

RU: Reino Unido

S

SAS: *Small Arms Survey* (Encuesta sobre Armas Pequeñas)

SEGOB: Secretaría de Gobernación

SENASP: *Secretaria Nacional de Segurança Pública* (Secretaría Nacional de Seguridad Pública, Ministerio de Justicia)

SPVM: *Service de Police de la Ville de Montréal* (Servicio de Policía de Montreal)

T

TIC: Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

U

UE: Unión Europea

UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

ÚNETE: Campaña Mundial para Poner Fin a la Violencia contra la Mujer del Secretario General de las Naciones Unidas

UNFPA: *United Nations Population Fund* (Fondo de Población de las Naciones Unidas)

UNGIFT: Iniciativa Mundial de las Naciones Unidas para Luchar contra la Trata de Personas

UNHRP: *United Nations Housing Rights Programme* (Programa de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Vivienda)

UNICEF: *United Nations Children's Fund* (Fondo de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia)

UNIFEM: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

UNIPP: Alianza de las Naciones Unidas con los Pueblos Indígenas

UNODC: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

UNPFII: Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas

UNSD: División de Estadística de las Naciones Unidas

UNTF: Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer

V

VCM: Violencia contra las mujeres

VCMN: Violencia contra las mujeres y las niñas

VDP: Violencia de pareja contra la mujer

VNU: Voluntarios de las Naciones Unidas

VPC: *Violence Policy Center* (Centro sobre las Políticas contra la Violencia)

W

WICI: *Women In Cities International* (Mujeres y Ciudades Internacional)

WIMSA: *Working Group of Indigenous Minorities in Southern Africa* (Grupo de Trabajo sobre las Minorías Indígenas del África Austral)

WOLA: Oficina de Washington para América Latina

WRAPA: *Worker Recruitment and Protection Act*
(Ley de Protección y Reclutamiento de los Trabajadores)

1

INTRODUCCIÓN

Introducción



Desde su creación en 1994, el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) ha trabajado para sensibilizar acerca de la importancia de hacer de la prevención de la criminalidad una política pública y de ponerla al mismo nivel que la política penal. Por aquel entonces, empezó a reconocerse internacionalmente la importancia de la prevención y el hecho de que responder a los problemas solo a través de la represión y del sistema judicial resultaba difícil, muy costoso y, en ocasiones, incluso contraproducente. Situar la prevención en primer lugar aporta beneficios considerables, ahorra costos y mejora la calidad de vida de muchas personas.

Este movimiento refleja el considerable aumento del conocimiento académico y profesional acerca de las maneras de prevenir la delincuencia, la violencia y la inseguridad, las pruebas de la eficacia de las políticas de prevención, de sus amplios beneficios para la sociedad y el papel crucial de los gobiernos a la hora de crear comunidades más seguras. Lo que sirvió de fuente de inspiración específica para la creación del CIPC, así como de otras organizaciones afines, como el Foro Europeo para la Seguridad Urbana (EFUS), fue la labor de un grupo de 800 alcaldes franceses, dirigidos por Gilbert Bonnemaison, quien reconoció los beneficios de trabajar colaborando con todos los sectores urbanos para elaborar programas sociales con el fin de prevenir la delincuencia y los desórdenes en las ciudades. En Francia, esto condujo a la creación de la *politique de la ville*, una política que destinaba fondos a las autoridades locales específicamente para que sellaran alianzas con diversos sectores con el fin de desarrollar programas de prevención en las zonas desfavorecidas de las ciudades (De Maillard y Germain, 2012).

En los últimos veinte años, muchas administraciones a nivel nacional, regional o local han invertido en políticas de prevención y han trabajado en colaboración con las comunidades locales y la sociedad civil. Las Naciones Unidas han adoptado dos conjuntos de directrices que establecen los principios de una prevención eficaz del delito (ONU, 1995, 2002). Muchas otras organizaciones internacionales han incorporado en su trabajo la noción de seguridad ciudadana y la promoción de comunidades seguras. El papel del CIPC ha consistido en actuar

como un centro internacional de recursos acerca de las prácticas de prevención, publicando informes sobre temas específicos de prevención y métodos de prevención, así como sobre prácticas innovadoras, eficaces o prometedoras. Ha colaborado con los actores del sector en el desarrollo de políticas de prevención estratégicas, y ha fomentado el intercambio de experiencias entre los responsables políticos, profesionales e investigadores para elaborar, poner en práctica y evaluar políticas y programas de prevención.

Esta es la cuarta edición del *Informe internacional sobre prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana* del CIPC. Tras su primera edición, en 2008, se ha publicado cada dos años. Desde el principio, su objetivo radica en proporcionar un panorama general —un resumen de las tendencias de la delincuencia y la prevención de la criminalidad en todo el mundo— e información actualizada sobre los avances más prometedores para crear ciudades y comunidades más seguras. Este informe, al igual que los anteriores, se destina principalmente a tres sectores clave: en primer lugar, los encargados de tomar decisiones y los funcionarios responsables de las políticas para crear comunidades más seguras, justas e inclusivas; luego, a diversos profesionales, desde las fuerzas del orden o los sectores de vivienda social o salud hasta quienes trabajan con los jóvenes en la calle o en el sistema judicial; y, por último, a los investigadores y académicos interesados en la prevención y su evaluación, así como a los actores de la sociedad civil.

El Informe internacional se basa en datos e información sobre la evolución de la delincuencia y su prevención procedentes de muy diversas fuentes: informes de organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas o el Banco Mundial, de organizaciones regionales, nacionales y no gubernamentales, así como informes y evaluaciones de programas y prácticas y de estudios y análisis académicos. La amplia red internacional de socios del CIPC, de gobiernos miembros y organizaciones que trabajan en el campo de la prevención y la seguridad cotidiana siguen siendo una fuente de información esencial. Cada edición del informe se ha centrado en una serie de temas y asuntos (el recuadro 1.1 ofrece un resumen del contenido de los informes previos).

Recuadro 1.1 Temas de los anteriores informes internacionales sobre prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana

Los tres informes internacionales anteriores han repasado las tendencias de la delincuencia y la inseguridad, centrándose en algunos temas concretos, así como los enfoques y tendencias en la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana.

Temas

2008: Seguridad de las mujeres, de los jóvenes, en las escuelas, en los espacios públicos.

2010: Migración, crimen organizado, drogas y alcohol.

2012: Trata y explotación de personas, asentamientos informales, zonas posconflicto y posdesastre y producción de drogas en países desarrollados.

Tendencias de la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana

2008: Normas globales de prevención, redes internacionales de intercambio de información, estrategias nacionales y locales; prevención basada en el conocimiento; el papel de las autoridades públicas, como la policía y las autoridades judiciales; apoyar la seguridad cotidiana con nuevos servicios (seguridad privada, mediación y resolución de conflictos); ampliar el papel de los actores locales gubernamentales y comunitarios.

2010: Novedades en la prevención de la criminalidad; buena gobernanza (transferencia de competencias, legitimidad, regulación de la seguridad privada, desarrollo del papel de la sociedad civil); enfoques sociales y educativos; capacitación, desarrollo profesional y de capacidades; evaluación de la prevención de la criminalidad.

2012: Encuesta global sobre las estrategias de seguridad urbana y sus componentes y perspectivas municipales sobre los principales problemas de seguridad a que se enfrentan.

El tema de esta edición: la constante migración nacional e internacional

«El desplazamiento de personas en el Sáhara actualmente es el mayor desde la Edad Media.»¹

Este informe pretende evaluar cómo está evolucionando la prevención de la criminalidad en el mundo ante los importantes cambios y desafíos actuales, que afectan a la seguridad de las personas y las comunidades y a la cohesión social, especialmente a nivel local. La mundialización y sus grandes repercusiones desde el punto de vista de la creación y pérdida de empleos, riqueza económica, urbanización, cambio ambiental y climático, creciente desplazamiento de personas y rápidos cambios tecnológicos y en las comunicaciones, entre otros factores, afectan a todo el mundo en diversos grados.

Este informe pretende explorar algunas de las complejidades de tales cambios, las diversas maneras en que afectan a hombres y a mujeres, a las comunidades, y en función de los países, ciudades y regiones. Contra lo que cabía esperar, en los últimos tres años las tasas de delincuencia han seguido disminuyendo en muchos países desarrollados, a un nivel similar al que lo han hecho en la última década, al menos. Eso incluye a las tradicionales grandes categorías de delitos, como homicidios, robos, robos en viviendas y robos de vehículos.

Sin embargo, cada vez parece especularse más sobre el hecho de que los patrones de comportamiento delictivo están cambiando en razón de la mundialización y los

incesantes cambios en las tecnologías de la comunicación. Muchos datos apuntan que están aumentando los delitos con una dimensión internacional y transfronteriza, como la ciberdelincuencia basada en internet y el robo de identidad, el tráfico de armas y de drogas, la trata y el tráfico ilícito de personas y la explotación laboral y sexual (Dupont, 2012; UNODC, 2013a). Quizá eso refleje en parte la mayor atención que se dedica a tales problemas y las mejoras en la recogida de datos. Es importante examinar en todas las regiones de qué manera tales cambios afectan de forma diferente a los hombres y a las mujeres. No obstante, la disminución de la delincuencia tradicional parece menos evidente en algunos países y regiones de bajos y medianos ingresos, y los índices de violencia permanecen altos, aunque hay algunas excepciones.

Además, estos cambios en los patrones de la delincuencia se están produciendo en un período de recesión económica, y parece que se plantean diversos desafíos para la prevención estratégica de la criminalidad, entre ellos los relativos a la actuación policial y a las políticas sociales y de seguridad. El crimen, la violencia y la seguridad siguen siendo prioridades para el público y los gobiernos de muchas regiones, como América Latina y el Caribe (Abizanda *et al.*, 2012).

Sobre este telón de fondo, una serie de hechos destacados acaecidos en 2012 y 2013 reforzaron la elección del tema general de este informe: la migración continua y cada vez mayor de personas en el ámbito nacional, regional e internacional. Por ejemplo, los movimientos masivos de personas del norte de África a Europa dieron lugar a una pérdida catastrófica de vidas en el

mar Mediterráneo.² Entre esos destaca el ocurrido en octubre de 2013 frente a las costas de la isla italiana de Lampedusa, cuando se hundió un barco con más de 440 personas a bordo. Decenas de inmigrantes se ahogaron frente a las costas de Lampedusa en mayo de 2014.³ Y ha habido otras tragedias recientes, como la muerte de 365 refugiados sirios que intentaban llegar a Europa en octubre de 2013, y la de 92 hombres, mujeres y niños que intentaban cruzar el desierto del Sahara desde Níger aquel mismo mes y que murieron de hambre en el intento.⁴ También hay que citar la continua migración de inmigrantes ilegales de México a Estados Unidos, y también en la región Asia Pacífico.⁵

Este informe analiza las repercusiones de esos patrones de migración continua, tanto para los propios migrantes como para las comunidades, principalmente urbanas, en que se asientan. En los países de destino, los migrantes sufren cada vez más exclusión y abuso y, especialmente si están indocumentados, sufren la criminalización. Aunque siguen siendo muy importantes las políticas a nivel nacional y estatal, este informe se centra especialmente en el ámbito local, y en las medidas que pueden adoptar las administraciones locales, en colaboración con otros actores y con la sociedad civil, para promover la seguridad cotidiana, la justicia y la inclusión a la vista de estos cambios.

El informe examina las tendencias generales de la delincuencia y la violencia a nivel internacional, así como las tendencias en la prevención de la criminalidad. También se centra en cuatro temas específicos relacionados con el desplazamiento de personas hacia las ciudades y las zonas urbanas, un tema cada vez más visible y que requiere mayor atención e inversión. Todos estos temas son objeto de notable preocupación internacional, regional y nacional, y constituyen una preocupación acuciante para muchos gobiernos y organizaciones miembros del CIPC:

- Los efectos de la migración sobre los migrantes y las comunidades de acogida.
- Las implicaciones del creciente desplazamiento de poblaciones indígenas hacia las zonas urbanas.
- Los impactos de la trata de personas y su prevención, especialmente a nivel local.
- La carga constante de la violencia de pareja contra la mujer.

Para cada uno de estos temas, el informe examina las últimas tendencias mundiales y regionales y las normas internacionales, evalúa las principales cuestiones atendiendo a las diferencias de género en sus efectos, así como a las diferencias étnico-culturales, y observa algunos prometedores programas y políticas de prevención que abordan los problemas identificados, incluyendo el papel de las ciudades. Cuando resulta posible, se analizan los programas basados en

datos claros y en la evaluación de su eficacia; además, en el informe se esbozan algunas de las discusiones abiertas en torno a las políticas basadas en datos. Cada uno de los capítulos del informe cuenta con una serie de contribuciones de expertos invitados, que ayudan a ilustrar muchas de las cuestiones planteadas y proporcionan algunos resultados de las investigaciones recientes.

Tendencias de la delincuencia y la inseguridad. Implicaciones para la prevención

Cuando en 2008 comenzó la recesión económica, los responsables políticos y los investigadores esperaban un aumento de los índices de delincuencia, especialmente de los delitos contra la propiedad. Sin embargo, eso no ha sucedido, y las cifras más recientes sobre la criminalidad en el mundo indican que, con un par de excepciones, se mantiene la tendencia a la baja en los índices de delincuencia en los países de altos ingresos, como Estados Unidos, Canadá y muchos países europeos. El descenso continuo de las tasas de homicidios en esos países refleja distintos patrones. Por ejemplo, en Italia los homicidios se redujeron en más del 43% entre 2007 y 2010, algo que se atribuye a un cambio de actitud respecto al uso de la violencia extrema entre grupos de la mafia, que la consideran mala para los negocios (Massari, 2013). Sin embargo, las tasas de delincuencia siguen siendo muy desiguales en el mundo; América Latina y el Caribe están a la cabeza en los índices de homicidios, y ha se ha producido un aumento de la violencia en algunos países de bajos y medianos ingresos.

Otros crímenes habituales, en particular los robos, hurtos, robos en viviendas y robos de vehículos, se han reducido de manera similar en muchos países, lo que podría hacer preguntarse a un observador dónde han ido todos los ladrones, mientras que parecen seguir aumentando los delitos relacionados con las drogas, como el tráfico y la posesión.⁶ Hay quien dice que las formas tradicionales de recogida de datos no dan cuenta de las nuevas formas de delincuencia —como la ciberdelincuencia, que implica formas totalmente nuevas de delinquir— y de las formas tradicionales que se sirven de nuevos métodos. Hay inmensos problemas técnicos para dar cuenta de la magnitud de la ciberdelincuencia, y, más aún, para capturar a sus autores, pero resulta evidente que las pérdidas (o ganancias) económicas de los delitos cibernéticos superan con creces las pérdidas y ganancias derivadas de los delitos adquisitivos tradicionales.

El descenso en los índices de delincuencia y la recesión económica han creado algunos dilemas para la prevención de la criminalidad. Por ejemplo, las tasas de delincuencia en el Reino Unido, según los datos

policiales y de la Encuesta Británica sobre el Delito, muestran que los niveles de delincuencia adquisitiva y violenta no han dejado de disminuir desde mediados de la década de 1990, y se encuentran actualmente al nivel de 1981. También se ha producido un cambio en la actuación policial, que se ha recentrado en sus «mandatos básicos» de control de la delincuencia, alejándose de otras funciones más amplias de prevención y vigilancia comunitaria (Millie y Bullock, 2013; Karn, 2013). A eso hay que añadir considerables recortes en la financiación de la policía y de otros organismos de servicios sociales y cambios en los nombramientos policiales, que se producen ahora mediante una elección local. Varios observadores han mostrado su preocupación sobre si las demandas populistas de vigilancia específica de las comunidades minoritarias podrían menoscabar la legitimidad de la policía, y su capacidad para apoyar las preocupaciones en materia de integración y seguridad de las comunidades locales, en particular de los migrantes (Bridges, 2011). Se ha sugerido igualmente que es necesario centrar la actividad policial en los principios de la «justicia procesal» (Hough, 2013; Karn, 2013).⁷

Esos cambios en la delincuencia y en la financiación y las prioridades gubernamentales hacen surgir algunas preguntas en el ámbito de la prevención: ¿cómo pueden las autoridades policiales y locales y el público responder a las nuevas y a las viejas formas de delincuencia sin dejar de crear alianzas locales? ¿Qué tipos de políticas y programas estratégicos pueden ayudar a impedir nuevas formas de delincuencia, como el tráfico ilícito y la explotación de migrantes, la ciberdelincuencia y el fraude? ¿Qué responsabilidades tienen las instituciones y las comunidades de acogida, más que los propios migrantes, para favorecer la integración? Como se ha señalado, en Europa, desde el comienzo de la década de 1990, la migración ha pasado de ser una preocupación con motivo de los problemas sociales, económicos, políticos y culturales a un «problema de seguridad».⁸ Y eso ha contribuido a impulsar una tendencia hacia actitudes sociales más punitivas, defensivas y excluyentes hacia los «forasteros» y los extraños.

También se ha puesto en tela de juicio el valor del enfoque nacional/estatal de buena parte de la investigación y las evaluaciones. Ya no es posible ver las tendencias de la delincuencia como un asunto interno derivado de la situación social, económica y política interna de un país. Por ejemplo, debido a su geografía, Italia se ve muy afectada por las tendencias regionales y mundiales de la migración, el tráfico ilícito y la trata del norte de África y Oriente Medio (Nelkin, 2013). A su vez, las decisiones de Italia acerca de los migrantes irregulares afectan a otros países del norte de Europa. En el Reino Unido y otros países europeos, la migración regular desde los nuevos estados miembros de la Unión Europea ha afectado considerablemente tanto a los derechos humanos de los migrantes como

a las actitudes y reacciones de las comunidades receptoras. De la misma manera, el hecho que la legislación sueca criminalice la compra de servicios sexuales en lugar de su venta, puede haber conducido a una reducción de la trata con fines de prostitución callejera en ese país, pero también ha provocado el desplazamiento de la trata y la explotación sexual hacia los países vecinos (Skarhed, 2010). En la región de Asia y el Pacífico, el tráfico de migrantes, la trata de personas y la explotación sexual son un fenómeno que une a varios países a la vez (APCPC, 2013).

Tendencias de la prevención de la criminalidad

En su libro *Blue Criminology* (Criminología azul), Slawomir Redo ofrece un testimonio del crecimiento y la evolución de la tarea de la ONU, en especial de UNODC, en la prevención de la criminalidad a través de políticas, formación y educación (Redo, 2012). Sin embargo, tal como señala, solo cuatro de los 60 instrumentos jurídicos de derecho internacional aprobados entre 1955 y 2010 tratan de la prevención; el resto se centran en el control de la delincuencia (Redo, 2012, p. 96). El movimiento hacia la prevención no surgió a nivel internacional hasta la década de 1990. Durante los veinte años de existencia del CIPC, el ámbito de la prevención de la criminalidad no ha dejado de evolucionar y crecer, y esta edición del Informe internacional nos brinda una oportunidad para reflexionar sobre algunos de esos cambios.

Desde sus inicios, la concepción de la prevención de la criminalidad del CIPC ha adoptado una noción más amplia de seguridad cotidiana y la promoción de comunidades seguras y equitativas, en lugar de limitarse más estrechamente a la reducción de la delincuencia (CIPC, 2008). Como siempre, se basa en las normas y estándares internacionales adoptados por la ONU en 1995 y 2002. Los principios básicos para la gestión de las políticas y programas de prevención de la delincuencia constan en las *Directrices para la prevención del delito* de la ONU de 2002⁹:

- Liderazgo gubernamental: a nivel nacional, subregional y local;
- Desarrollo e inclusión socioeconómicas: la integración de la prevención del delito en las políticas sociales y económicas apropiadas, con un énfasis particular en las comunidades en riesgo, los niños, las familias y los jóvenes;
- La cooperación y las alianzas entre ministerios y entre autoridades, organizaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales, el sector empresarial y los ciudadanos;
- La sostenibilidad y la rendición de cuentas: con una financiación adecuada para crear y mantener programas y evaluarlos, y una clara rendición de cuentas respecto a su financiación;

- El uso de una base de conocimientos: con estrategias, políticas y programas basados en una amplia base de conocimientos multidisciplinaria y datos sobre problemas de delincuencia, sus causas y prácticas efectivas;
- El respeto del Estado de derecho y los derechos humanos, y la promoción de una cultura de la legalidad;
- Interdependencia: tener en cuenta los vínculos entre los problemas de delincuencia nacionales y locales y la delincuencia internacional organizada; y
- Diferenciación: desarrollar estrategias que respondan a las diferentes necesidades de hombres y mujeres, y a los miembros vulnerables de la sociedad.

Las normas internacionales se basan en el conocimiento adquirido durante años gracias a los estudios y prácticas de muchos países sobre las maneras más eficaces de crear comunidades más seguras e impedir las conductas delictivas. Las citadas Directrices de la ONU señalan cuatro grandes tipos de enfoques: la prevención de la criminalidad mediante el desarrollo social; la prevención de la criminalidad de base local; la prevención situacional; y la prevención de la reincidencia. Se han elaborado una serie de manuales y herramientas para ayudar a la aplicación de esas directrices (por ejemplo, UNODC y el CIPC, 2010).

Basándose en sus veinte años de experiencia con el Programa «Ciudades más Seguras», ONU-Hábitat, junto con otras organizaciones, está trabajando para desarrollar nuevas directrices de la ONU para la seguridad ciudadana, que serían adoptadas en 2016. Complementarán a las actuales directrices de la ONU, e incorporarán algunas de las lecciones aprendidas de las experiencias recientes en ciudades de todo el mundo, entre ellas el importante papel de la planificación y la gestión urbana.¹⁰

En los últimos 20 años se han registrado igualmente avances en la comprensión y el conocimiento del aspecto de género. En 2010 se creó ONU Mujeres, como reconocimiento de la necesidad de mejorar las condiciones de las mujeres y las niñas y la atención que reciben. Además, reconoce que los efectos de la delincuencia y la violencia sobre las mujeres y las niñas tienen una dimensión de género específicamente (Barberet, 2014).

Novedades en la prevención basada en el conocimiento

Siguen aumentando los estudios de evaluación y de costos y beneficios más matizados, que tienen en cuenta los retos de la evaluación de intervenciones complejas y de base comunitaria (CIPC, 2010). Los defensores del desarrollo de la prevención de la criminalidad, por ejemplo, siguen buscando formas de

ayudar a los responsables políticos y a los profesionales a tomar decisiones con conocimiento de causa y a invertir en la planificación de la prevención de la criminalidad a largo plazo (Farrington, 2013).

Entre los informes recientes sobre este tema, hay que citar las publicaciones de la OMS sobre la violencia contra la mujer (2010 y 2012) y la reciente iniciativa del BID para promover metodologías innovadoras para realizar estudios de costos y beneficios en torno a la delincuencia en América Latina y el Caribe (Corbacho y Scartascini, 2013). En Australia, un estudio innovador llevado a cabo para ayudar a orientar de manera más eficaz la prevención de la delincuencia, realiza análisis de zonas pequeñas para descubrir la localización de los infractores reincentes y los costos de la justicia penal (Allard *et al.*, 2013). Además, un informe encargado por el estado de Washington proporciona una buena demostración de la rentabilidad de las políticas de prevención a nivel estatal (Lee *et al.*, 2012).

Las secciones restantes de este capítulo introductorio exponen algunas de las cuestiones planteadas respecto a los temas del informe.

La migración

«Un proceso que administrar, no un problema que resolver.»¹¹

En su Informe internacional de 2010, el CIPC analizó el impacto del aumento de la migración sobre la seguridad cotidiana. Desde entonces, los índices mundiales de migración han seguido aumentando, en algunas regiones muy rápidamente y con consecuencias catastróficas para los propios migrantes, como comentamos previamente. Dentro de la Unión Europea, el acuerdo para permitir la libertad de circulación entre los Estados miembros, adoptado en 2003, se ha traducido en una rápida evolución de los patrones migratorios del este al oeste, tras el ingreso de nuevos países a la Unión. En diversos países, como Francia, Italia y el Reino Unido, grupos étnicos con una larga historia de migración, entre ellos los romanes, han sido objeto de un creciente resentimiento y criminalización (Costi, 2010).

El Informe internacional del CIPC de 2010 examinó las tendencias y patrones migratorios, la criminalización de los migrantes y la discriminación y el racismo hacia las comunidades de migrantes en sus países de destino. Ambos informes de 2013 del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU y de la OIM han puesto de manifiesto un aumento en las tasas de migración y han desvelado los patrones y las preocupaciones regionales (ONU DAES, 2013; OIM, 2013a). Al igual que cualquier estimación

internacional, existen discrepancias entre las fuentes, pero la importancia de la migración Sur-Sur la destaca en particular la OIM. La proporción de mujeres que emigran continúa aumentando rápidamente. Eso pone de relieve la importancia de explorar las dimensiones de género de la migración, no solo las tendencias de la migración de hombres y mujeres, sino las distintas repercusiones sobre ellos y ellas y las implicaciones de las políticas que no tienen en cuenta el género (Altman y Pannell, 2012; Beneria *et al.* 2012). El número de niños que emigran también sigue al alza. La violencia contra los trabajadores migrantes y sus familias fue el tema del 21.º período de sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrado en Viena en 2011, y una serie de informes recientes muestran la prevalencia de la explotación del trabajo migrante (por ejemplo Dugan, 2013; Centre for Social Justice, 2013).

Los beneficios de la migración

Algunos países parecen estar centrándose en el refuerzo de las fronteras y en enfoques de disuasión en relación con la migración, pero no logran frenar o desincentivar los sentimientos racistas y xenófobos. En el Reino Unido, por ejemplo, el Ministerio del Interior llevó a cabo en julio de 2013 una campaña de publicidad dirigida a los inmigrantes ilegales en diversos distritos de Londres que tienen una alta tasa de migrantes. En ella decía: «¿Está de manera ilegal en el Reino Unido? Váyase a casa o será detenido» (véase la imagen 1.1). La campaña se suspendió posteriormente, a raíz de una considerable preocupación pública.

Algunos partidos políticos tienden a enfatizar, de manera errónea, las previsiones de *olas de delincuencia de los inmigrantes*.¹² Sin embargo, los estudios sobre los delitos cometidos por migrantes en el país de destino indican que estos cometen pocos delitos y que, en las comunidades donde se asientan, tienden a disminuir los índices de delincuencia. Otras quejas se refieren a que los migrantes se benefician de servicios sanitarios, sociales y de vivienda gratuitos. Sin embargo, diversos estudios realizados en varios países han demostrado que dicha suposición es falsa. Por ejemplo, un estudio reciente pone de manifiesto que la contribución económica de los «turistas sanitarios» europeos a la economía británica es mayor que los gastos que ocasionan, y que tienen menos tendencia a recibir prestaciones por incapacidad o por desempleo que los ciudadanos británicos.¹³ Una cuestión esencial es la pobreza, y los factores económicos y sociales asociados con el hecho de ser un extraño en una ciudad o una comunidad nuevas. Estudios sobre la delincuencia en relación con grandes olas de inmigración muestran datos claros de que los migrantes no contribuyen más a la actividad delictiva que las poblaciones originarias

Imagen 1.1



Fuente: Sherwin (2013)

de cada lugar, y que en algunos casos su contribución es mucho menor (Baker *et al.*, 2013; Solvietti, 2012; Bell & Machin, 2012; Bell, Fasani y Machin, 2010). En Estados Unidos, existen datos fiables de la reducción de la violencia en los barrios en las zonas con mayor concentración de migrantes, a lo que suele denominarse *teoría de la revitalización de los inmigrantes*.

«Centrarse en la delincuencia supone ignorar la cuestión política, más importante, sobre cómo apoyar el importante capital social que los inmigrantes traen a este país. Los inmigrantes aportan un soplo de aire fresco en muchas zonas en que se asientan y, a menudo (no siempre), reducen los índices de delincuencia, lo que supone otro punto positivo adicional.»¹⁴

Un estudio en curso sobre el papel de las ciudades en la prestación de servicios a los inmigrantes indocumentados ilustra algunas de las tendencias polarizadoras que se muestran cada vez de manera más evidente.¹⁵ Dicho estudio sugiere que hay grandes variaciones entre países y entre ciudades. Por ejemplo, en algunas ciudades de Estados Unidos, como Nueva York, los inmigrantes indocumentados pueden acceder a los servicios sanitarios, educativos y de apoyo social, y existe una protección de su situación por las autoridades. A diferencia de lo que sucede en Nueva York, la respuesta en muchas ciudades europeas consiste en negar el acceso a la salud y otros servicios a los inmigrantes indocumentados; en otras ciudades se limita ese acceso, sin dejar constancia ni tratar públicamente de esa limitación.

Cada vez se habla más sobre los beneficios de la migración, que ha sido considerada como un mecanismo para la transformación estructural (Devarajan, 2013). Entre tales beneficios se encuentra el reequilibrio de los grupos de edad de los países y las ventajas sociales y económicas (OCDE, 2013; Ambrosetti y Guindici, 2013). Los países de origen también se benefician debido al aumento de las remesas (que equivalen al triple de la ayuda al desarrollo). La experiencia

reciente de los EE.UU. parece indicar que hay una necesidad de cambiar los argumentos en torno a la migración, para pasar a centrarse mucho más en la contribución positiva que aportan los migrantes a las sociedades receptoras y a las comunidades locales (Spencer y Shama, 2013).

En respuesta a algunas de estas cuestiones, el reciente Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración y el Desarrollo ha puesto de relieve los beneficios de la migración para el desarrollo, y la necesidad de reducir sus implicaciones negativas y de defender los derechos humanos de los migrantes (OIM, 2013B). Se argumenta que se ha producido un «cambio radical» en el pensamiento acerca de la migración y sus repercusiones; se ha pasado de verlo como un problema a reconocer su contribución a la reducción de la pobreza y al desarrollo tanto en los países de origen como de destino (OIM, 2013B, p. 19). Numerosos países y ciudades han empezado a desarrollar políticas más flexibles que proporcionan incentivos y promueven normas adecuadas entre los controladores y los contratistas de mano de obra, por ejemplo, y permiten la inclusión y la integración de los migrantes. Una resolución emitida por el Foro Europeo para la Seguridad Urbana en octubre de 2013 solicita el apoyo de los países a las ciudades para responder a la crisis humanitaria asociada a la migración en la UE y pide políticas que eduquen a la opinión pública frente a la xenofobia y el racismo, protejan los derechos humanos de los migrantes y promuevan su integración.¹⁶

La migración indígena hacia las zonas urbanas

En muchos países, los pueblos indígenas se han ido trasladando a zonas urbanas, en parte como consecuencia de la destrucción de sus tierras y medios de subsistencia. En los casos en que se reconocen, sus derechos suelen asociarse con sus tierras ancestrales. Al trasladarse a zonas urbanas pueden encontrarse con pocos servicios o estructuras que respondan a sus necesidades, y donde no hay responsabilidades gubernamentales claras. En septiembre de 2007, la Asamblea General adoptó formalmente la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, tras unos veinte años de deliberaciones.¹⁷ Como mostró un examen hecho por la OIM en 2008, «siguen siendo escasos los datos oficiales sobre la migración de los pueblos indígenas y sobre las políticas de ayuda a las comunidades de migrantes indígenas».¹⁸ Sin embargo, al examinar la situación de la población indígena mundial en 2009, la ONU señaló que también son parte de la tendencia a la urbanización y que en algunos países la mayoría de los pueblos indígenas viven ya en zonas urbanas.¹⁹ En el ámbito internacional, en 2010, ONU-Hábitat, en colaboración con el OACDH, llevó a cabo un destacado examen

acerca de los problemas que enfrentan los pueblos indígenas cuando emigran a las zonas urbanas.²⁰

El CIPC ha trabajado en cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas durante los últimos diez años. Ha publicado informes comparativos, ha creado una red virtual y ha publicado boletines en línea, y en 2011 organizó talleres internacionales y una conferencia internacional sobre seguridad cotidiana indígena.²¹

Existe una clara vinculación con otras poblaciones migrantes en cuanto a la exposición de los pueblos indígenas a la criminalización, la discriminación y el racismo en las zonas urbanas (por ejemplo, la cuestión de las mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Canadá y el feminicidio que afecta a las mujeres migrantes en América Central). También hay una relación entre la migración de la población indígena y la trata con fines de explotación sexual. Por ejemplo, en Canadá (y posiblemente también en Australia), una buena parte de la trata de personas interna implica el desplazamiento de mujeres jóvenes y niñas indígenas a las zonas urbanas y a otras provincias, con fines de explotación sexual (Barrett y Shaw, 2011). Sin embargo, mientras que las poblaciones indígenas urbanas se enfrentan a retos similares a otros migrantes en relación con la discriminación, el acceso a la vivienda, la educación y otros servicios, ambas situaciones son en realidad diferentes (Carli, 2012). Así, en Canadá el gobierno federal siempre se ha ocupado de los que viven en las reservas, y no de los que viven fuera de ellas. Además, muchas ciudades canadienses importantes se construyeron en zonas de antiguos asentamientos indígenas. Tal como ha puesto de relieve la OIM, muchas poblaciones indígenas vivían en zonas que existían antes de la demarcación de los estados modernos.²²

En muchos países, son más bien los grupos de la sociedad civil y no las ciudades quienes han tratado de dar una respuesta a estos problemas, y faltan datos y acciones desde las ciudades. El capítulo que trata de este tema brinda una oportunidad de examinar las tendencias actuales de la migración indígena y la discriminación, la falta de políticas y la ausencia de gobernanza a que muchas veces se enfrentan las poblaciones indígenas urbanas en las ciudades. También repasa algunas políticas urbanas y buenas prácticas recientes que tratan de responder a dichas preocupaciones.

La trata de personas

La trata de personas, tanto a nivel internacional como dentro de los países, sigue siendo un tema que despierta una considerable inquietud en el mundo. Si bien los datos actuales subestiman considerablemente el alcance y los patrones del problema,²³ no hay

duda de que se trata de una forma muy lucrativa de delincuencia organizada. La trata de personas se lleva a cabo con fines de explotación laboral y sexual, así como para otros fines, como la extracción de órganos humanos y las bodas blancas.

El Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, se adoptó inicialmente en 2000 y entró en vigor en 2003.²⁴ Buena parte de la atención de los gobiernos tiende a centrarse en la trata con fines de explotación sexual, concediendo menos atención a la trata con fines de explotación laboral. Muchos países han introducido en su código penal el delito de trata de personas, y en algunos casos han iniciado o facilitado el avance de la protección de víctimas y de servicios de apoyo. Sin embargo, como suele ocurrir en la respuesta a las actividades delictivas, los países tienden a conceder menos atención a la prevención que a la persecución penal y a la protección. La prevención se ha restringido principalmente a programas de sensibilización pública, con unos pocos proyectos de sensibilización y de información más específicos.

La cuestión de la trata de personas fue uno de los temas del Informe internacional de 2012 del CIPC, en el que se examinó la legislación nacional en materia de trata de personas en respuesta al protocolo de las Naciones Unidas sobre el tema, al igual que los planes de acción nacional para combatir y evitar la trata. Asimismo, el CIPC había trabajado anteriormente sobre la cuestión de la prevención de la trata de personas. En 2010 y 2011, el ICCLR y el CIPC emprendieron un proyecto conjunto para el Ministerio de Seguridad Pública de Canadá referente a la prevención de la trata de personas, la elaboración de un documento de trabajo y la organización de reuniones nacionales e internacionales de expertos.

El capítulo actual examina algunas de las tendencias y patrones de la trata con fines de explotación laboral y sexual, tanto a nivel nacional como internacional, y el fuerte componente de género asociado con quienes ejercen la trata y sus víctimas. También tiene en cuenta algunas de las discusiones sobre la victimización de las víctimas de trata y sobre los peligros de hacer demasiado hincapié en una visión estereotipada de la trata. Varios países, incluyendo Canadá, cuentan ahora con planes de acción nacionales, sistemas nacionales de coordinación de información o mecanismos de elaboración de informes con el fin de supervisar la política, aunque suelen verse más raramente a nivel local (ICCLR, 2011). La prevención de la trata de personas a nivel local, en el que se lleva a cabo dicha explotación, consta actualmente de mucho más que campañas de sensibilización. Incluye el desarrollo de alianzas locales de coordinación y de auditorías de seguridad local para servir de base a los planes locales de prevención de la trata de personas, así como

capacitación para proveedores de servicios, uso de la regulación y protocolos locales con los comercios y los hoteles, por ejemplo.

La violencia de pareja contra la mujer

Una de las ironías de la disminución de los crímenes violentos en la mayor parte de los países desarrollados es que los autores principales de homicidios contra las mujeres son sus parejas. Tal es el caso en los países europeos, en América del Norte (tanto en Canadá como en Estados Unidos) y en Sudáfrica, por ejemplo (UNODC, 2014, Shaw, 2013). Las estimaciones sobre la victimización y las encuestas de salud sobre la violencia contra la mujer indican que este tipo de violencia —tanto violencia sexual como la ejercida por extraños como la violencia en la pareja— está muy extendida a nivel internacional, pese al crecimiento en el reconocimiento público, la legislación y las políticas públicas para frenarla y evitarla durante de las últimas cuatro décadas.²⁵

La *violencia de pareja* es uno de los numerosos términos que se han utilizado para describir la violencia que sufren las mujeres en privado, en el hogar, o cometida por las personas con quienes mantienen estrechas relaciones íntimas. Otros términos, utilizados en diferentes momentos y en distintos países, son *violencia doméstica* y *violencia intrafamiliar*, pero *violencia de pareja contra la mujer* (VDP) es actualmente el término más utilizado a nivel internacional. Si bien la VDP incluye también la violencia cometida por mujeres contra sus parejas masculinas o femeninas (y la violencia entre otros miembros de la familia), la abrumadora mayoría de estos casos es violencia de hombres contra mujeres. Este informe analiza asimismo la violencia contra las niñas y las jóvenes. La violencia contra la mujer incluye la violencia experimentada en lugares públicos, incluyendo las agresiones sexuales, y en situaciones de conflicto armado. Tradicionalmente ha habido una tendencia a ver la violencia pública y privada como dos grupos distintos de problemas, pero no es posible aislar las causas de la VDP de las actitudes culturales y con una dimensión de género más general hacia el sexo femenino en la sociedad (Whitzman *et al.*, 2013).

La seguridad de las mujeres y las niñas es una de las principales preocupaciones para las ciudades, y el CIPC ha producido diversos informes comparativos y compendios de buenas prácticas sobre el tema. La seguridad de las mujeres fue el tema del coloquio anual del CIPC de 2008, celebrado en Querétaro, y también se trató en el taller de prevención de la criminalidad organizado por el CIPC previo al Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal en 2010.²⁶

Pese a los treinta años de reformas legislativas en muchos países desarrollados y a la creación de tribunales especiales, programas para maltratadores y una elevada inversión en servicios de apoyo a las víctimas y en refugios, la cuestión de la violencia contra la mujer cometida por sus parejas sigue constituyendo una importante preocupación. A nivel internacional, ha habido algunos cambios recientes en las actitudes, ya que algunos Estados miembros se han negado a apoyar resoluciones sobre este tipo de violencia.²⁷ Los cambios en las políticas y los recortes económicos en algunos países han llevado a una patente disminución de la financiación de los servicios de apoyo para las mujeres (en Estados Unidos y Canadá, por citar dos ejemplos). Hace mucho tiempo que preocupa la incapacidad de los meros cambios legislativos para detener por sí solos la ola de violencia en muchos países. En países como India se ha comenzado a condenar de manera pública y generalizada la violencia contra las mujeres, especialmente tras la violación en grupo y muerte de una joven en un autobús en 2012, que dio lugar a una comisión nacional de investigación, y después de que el gobierno admitiera la necesidad de actualizar las leyes y las actitudes culturales.²⁸

Sin embargo, ha habido importantes iniciativas de la ONU a nivel internacional, como la Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas para poner fin a este problema (ÚNETE) o el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas y proyectos iniciados por ONU Mujeres; el reconocimiento de todas las formas de violencia contra las mujeres, incluyendo el feminicidio y la violencia en situaciones de conflicto; y la creación de indicadores específicos. En un examen sobre el desarrollo de una encuesta de indagación sobre la violencia contra las mujeres, Holly Johnson (2013) traza los considerables progresos realizados en los últimos años, que están ayudando a proporcionar una información más coherente y comparable sobre la prevalencia de esta violencia. Ya se han llevado a cabo en más de 90 países encuestas sobre victimización y, se han elaborado manuales y guías sobre cómo mejorar la recogida de datos estadísticos (ONU, 2012). Los estudios de costos y beneficios en torno a la violencia contra las mujeres (por ejemplo, Agüero, 2013) siguen insistiendo en el impacto de este tipo de violencia sobre las mujeres, sus familias y la sociedad, y refuerzan su defensa de invertir en prevención.

Se ha producido un crecimiento notable de la investigación y las medidas en torno a esta temática en muchas regiones, sobre las actitudes culturales de los hombres y los niños y el desarrollo de programas que persiguen cambiar las actitudes tradicionales de los hombres y los niños respecto al uso de la violencia contra las mujeres. Existen diversos compendios recientes sobre programas evaluados para prevenir

la violencia sexual y la violencia de pareja que ayudan a aumentar la conciencia sobre la importancia de evaluar los resultados de los programas.

El cuarto Informe internacional

Existen puntos de contacto entre muchas de estas cuestiones. La migración, el tráfico ilícito de personas y la trata de personas están íntimamente ligados. Hay una línea que une los desplazamientos de seres humanos explotados y llevados contra su voluntad, por medios ilegales e irregulares, a los movimientos legítimos y legales de personas. El movimiento voluntario de las personas es esencial para el futuro desarrollo de los países y ciudades. La atención prestada a cada uno de estos temas es muy variable. Algunos afirman que los factores de predicción de la trata de personas son similares a los de la migración, aunque la mayor atención que se presta a la trata tiende a restar importancia a los daños sociales que sufren los migrantes (Rao y Presenti, 2012). Buena parte de la trata de personas se produce a nivel nacional. Las mujeres y las niñas participan cada vez más en los desplazamientos de personas, y es esencial examinar los patrones diferentes y las repercusiones diversas que tales desplazamientos tienen sobre los hombres y las mujeres y las niñas y los niños. Los índices de violencia contra las mujeres son más altos entre la población indígena que en otras poblaciones, pero muchas veces permanecen ocultos por las actitudes y las prácticas culturales. En la región de Asia y el Pacífico, la VDP y la violencia sexual están estrechamente ligadas a la trata y a la explotación de personas, así como al tráfico de migrantes. En algunas comunidades de inmigrantes, el temor a la policía o a la deportación o las prácticas culturales pueden inhibir a las mujeres de hablar sobre la violencia, o de reconocer que la VDP es un crimen.

Todos los temas en este informe se refieren a patrones de conducta que es posible que aumenten con los continuos desplazamientos de personas hacia otros países y ciudades. La prevención ha de desempeñar un papel importante.

Notas

- 1 Mohamed, N. (01/11/2012). Migrants for whom the Sahara proves a graveyard started out in hope. *The Guardian Weekly*.
- 2 Se estima que 20 000 personas han muerto intentando llegar a las fronteras del sur de Europa en los últimos 20 años. Véase Shenker, J. (11-17 de octubre de 2013). Despair at the gates of Europe. *The Guardian Weekly*.
- 3 En el Día Internacional del Migrante, el jefe de UNODC dice hay que hacer más para detener esa trágica marea. Obtenido en enero de 2014 de eNews@UNODC.
- 4 Mohamed, N. op. cit.
- 5 Se calcula que unos 2 269 inmigrantes han muerto cruzando la frontera de México hacia EE.UU. entre 1999 y 2012. *The Guardian Weekly* (05/10/2013).
- 6 (20/07/2013). Falling crime. Where have all the burglars gone? *The Economist*.
- 7 El derecho procesal se centra en la necesidad de que las instituciones judiciales, como la policía, utilicen procesos justos y respetuosos que ayuden a generar confianza y observancia de la ley por parte de los ciudadanos (véase Hough, 2013).
- 8 Correspondencia con el Dr. Manon Jendly de la Universidad de Lausana, 18/02/2014.
- 9 Artículos 7-14.
- 10 Red Mundial de Ciudades más Seguras y ONU-HÁBITAT, véase www.unhabitat.org.
- 11 Véase OIM (2013B, p. 92).
- 12 Por ejemplo, el Partido de la Independencia del Reino Unido (UKIP) ha explotado constantemente el temor a una ola de delitos de rumanos, sugiriendo que el 92 % de los delitos en cajeros automáticos los cometen rumanos. Mason, R. (27/09/2013) *Guardian Weekly*. Sin embargo, dos tercios de los encuestados del Reino Unido dijeron que daban la bienvenida a los futuros inmigrantes de Europa del Este, «si se integran y trabajan duro» (03/01/2014) *Guardian Weekly*.
- 13 Portes, J. (14/10/2013). Benefit tourism – the facts. *The Guardian*.
- 14 Lee, M. T. (2013, p. 277).
- 15 Panel de debate de la Open Society Foundations (16/10/2013) Why cities provide services to undocumented migrants. Speakers Sarah Spencer, Open Society Fellow, and Fatima Shama, Commissioner for Immigrant Affairs NYC.
- 16 El EFUS pide a la Unión Europea que apoye a las autoridades locales en la acogida e integración de los migrantes. Resolución del Comité Ejecutivo, Reggio Emilia, 18/10/2013.
- 17 Resolución de la Asamblea General de la ONU 61/295 y Anexo, 13/09/2007. Canadá firmó la Declaración en 2012.
- 18 OIM (2008, p. 8).
- 19 UNPFII (2009).
- 20 UNPFII (2013).
- 21 Capobianco, L., Shaw, M., Dubuc, S. (2003) *Crime Prevention and Indigenous Communities: Current International Strategies and Programmes*. Montreal: ICPC; Capobianco, L. (2006) *Community Safety «by» and «with» Indigenous Peoples*. Montreal: ICPC; *Indigenous Community Safety Seminar. Informe del Seminario (2011)*. Montreal: CIPC.

22 OIM (2008, p. 8) op. cit.

23 Por ejemplo, las estimaciones de la magnitud de la trata realizadas por UNODC, la OIT y el informe de EE.UU. sobre la trata de personas se basan en fuentes diferentes y varían considerablemente.

24 El Protocolo contra la trata de personas es uno de los tres protocolos que forman parte de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptada en 2000. Los otros protocolos son el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire y el Protocolo contra el tráfico ilícito de armas de fuego.

25 Secretario General de las Naciones Unidas. (2006). *In-depth study of all forms of violence against women*. UN GA A/61/122/Add.1.

26 Por ejemplo CIPC (2004). *Developing Trust. International Approaches to Women's Safety*. Montreal: CIPC; CIPC (2008). *Women's Safety*, Capítulo 2 del Informe internacional de 2008; CIPC (2008) *Women's Safety: A shared global concern. Compendium of practices and policies*. Montreal: CIPC.

27 Por ejemplo, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de 2012 no pudo llegar a acuerdos sobre este tema, pese a que sí lo logró en 2013.

28 Report of the Committee on Amendments to Criminal Law, Justice J.S. Verma, Justice Leila Seth & Gopal Subramaniam, 23/01/2012.

Referencias

- Abizanda, B., Serra Hoffman, J., Marmolejo, L. & Duryea, S. (2012). *Citizen Security: Conceptual Framework and Empirical Evidence*. Discussion Paper IDB-DP-232. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Agüero, J. M. (2013). *Estimaciones causales de los costos intangibles de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe*. BID Working Paper Series No. IDB-WP-414. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Allard, T., Chrzanowski, A. & Stewart, A. (2013). *Targeting crime prevention: identifying communities that generate chronic and costly offenders*. Research and Public Policy Series 123. Canberra: AIC.
- Altman, M. & Pannell, K. (2012). Policy gaps and theory gaps: women and migrant domestic labour. *Feminist Economics*, 18(2), 291-315.
- Ambrosetti, E. & Giudici, C. (2013). *L'Europe rajeunie par ses migrants*. C.E.R.A.S. Project No. 335, 32-38.
- APCPC (2013). *Fact Sheets on Cambodia; Indonesia; Malaysia; Papua New Guinea; Vietnam*. Brisbane: APCPC.
- Baker, S. Madoc-Jones, I., Parry, O., Warren, E., Perry, K., Roscoe, K. D. & Mottershead, R. (2013). More sinned against than sinning? Perceptions about European migrants and crime. *Criminology and Criminal Justice*, 13(3), 0-17.
- Barberet, R. (2014). *Women, Crime and Criminal Justice. A Global Enquiry*. London: Routledge.
- Barrett, N. & Shaw, M. (2011). *Towards Human Trafficking Prevention: A Discussion Document*. Vancouver and Montreal: ICCLR & ICPC.
- Bell, B. & Machin, S. (2012). *The Crime – Immigration Nexus: Evidence from recent research*. CESifo DICE Report No. 1.
- Bell, B. Fasani, F. & Machin, S. (2010). *Crime and Immigration Evidence from Large Immigrant Waves*. Centre for Economic Performance Discussion Paper No. 984 and IZA Discussion Paper No. 4996.
- Beneria, L., Deere, C.D. & Kabeer, N. (2012). Gender and international migration: globalization, development, and governance. *Feminist Economics*, 18(2), 1-33.
- Bridges, L. (2011). Localism and police reform: Improving or fragmenting accountability? *Criminal Justice Matters* 86(1), 34-35.
- Carli, V. (2012). The city as a 'space of opportunity': Urban indigenous experiences and community safety partnerships. In Newhouse, D., FitzMaurice, K., McGuire-Adams, T. & Jetté, D. *Well-Being in the Urban Aboriginal Community*. Toronto: Thompson Educational Publishing, Inc.
- Centre for Social Justice (2013). *It Happens Here. Equipping the United Kingdom to fight modern slavery*. London: Centre for Social Justice.
- CIPC (2004). *Developing Trust. International Approaches to Women's Safety*. Montreal: CIPC.
- CIPC (2008). *Women's Safety: A shared global concern. Compendium of practices and policies*. Montreal: CIPC.
- CIPC (2010). *Informe internacional sobre la Prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana. Tendencias y perspectivas* Montreal: CIPC.
- Corbacho, A. & Scartascini, C. (2013). *The Costs of Crime in Latin America and the Caribbean*. Retrieved from blogs.iadb.org.
- Costi, N. (2010). The spectre that haunts Italy: the systematic criminalization of the Roma and the fears of the Heartland. *Romani Studies*, 5(20), 105-136.
- De Maillard, J. & Germain, S. (2012). Social prevention in France. Erasure, permanence, regeneration? In Hebberecht, P. & Baillergeau, E. (Ed.) (2012). *Social Crime Prevention in Late Modern Europe. A Comparative Perspective*. Brussels: Brussels University Press.
- Devarajan, S. (2013). *Future Development*. Retrieved from the World Bank Blog.
- Dugan, E. (2013). *Forced Labour and Human Trafficking: Media Coverage in 2012*. London: Joseph Rowntree Foundation.
- Dupont, B. (2012). L'environnement de la cybersécurité à l'horizon 2022. Tendances, moteurs et implications. *Note de recherche no. 14*. Ottawa: Public Safety Canada.
- Farrington, D. (2013). Encouraging policy makers and practitioners to make rational choices about programmes based on scientific evidence on developmental crime prevention. *Criminology and Public Policy*, 12(2), 295-301.
- Hough, M. (2013). Procedural justice and professional policing in times of austerity. *Criminology and Criminal Justice*, 13(2), 181-197.
- ICCLR (2011). *Towards Human Trafficking Prevention: National and International Expert Group Meetings. Final Report*. Vancouver: ICCLR.
- Johnson, H. (2013). The gendered nature of violence: An international focus. In Renzetti, C.M., Miller, S.L. and Gover, A.R. (Ed.). *Routledge International Handbook of Crime and Gender Studies*. Abingdon: Routledge.
- Karn, J. (2013). *Policing and Crime Reduction. The evidence and its implications for practice*. London: The Police Foundation.
- Lee, M. T. (2013). The need for social policies that support the revitalizing effects of immigration. *Criminology & Public Policy*, 12(2), 277-282.

- Lee, S. Aos, S., Drake, E., Pennucci, A., Miller, M & Anderson, L. (2012). *Return on Investment: Evidence-Based Options to Improve Statewide Outcomes*. Washington: Washington State Institute for Public Policy.
- Massari, M. (2013). Guns in the family: Mafia violence in Italy. In *Small Arms Survey 2013 Everyday Dangers*. Cambridge and Geneva: Cambridge University Press and Small Arms Survey.
- Millie, A. & Bullock, K. (2013). Policing in a time of contraction and constraint: Re-imagining the role and function of contemporary policing. *Criminology and Criminal Justice*, 13(2), 133-142.
- Millie, A. (2013). The policing task and the expansion (and contraction) of British policing. *Criminology and Criminal Justice*, 13(2), 143-160.
- Nelkin, D. (2013). Review of Crawford, A. (Ed.) (2011). *International and Comparative Criminal Justice and Urban Governance: Convergence and Divergence in Global, National and Local Settings*. Cambridge: Cambridge University Press. In *Criminology and Criminal Justice*, 13(2), 232-239.
- OCDE (2013). *International Migration Outlook 2013*. Paris: OCDE.
- OIM (2013a). *World Migration Report 2013. Migrant Well-Being and Development*. Ginebra: OIM.
- OIM (2013b). *Towards the 2013 High-Level Dialogue on International Migration and Development*. Ginebra: OIM.
- OIM (2008). *Indigenous Routes: A Framework for Understanding Indigenous Migration*. Ginebra: OIM.
- OMS (2013). *Responding to intimate partner violence and sexual violence against women. WHO clinical and policy guidelines*. Ginebra: OMS.
- OMS (2010). *Preventing intimate partner and sexual violence against women: Taking action and generating evidence*. Ginebra: OMS.
- ONU (2012). *Guidelines for producing statistics on violence against women: Statistical survey*. New York: United Nations Statistical Division.
- ONU (2002). *Guidelines for the Prevention of Crime*. UN resolution 2002/13 annex.
- ONU (1995). *Guidelines for Cooperation and Technical Assistance in the Field of Urban Crime Prevention*. UN Resolution 1995/9 annex.
- ONU DAES (2013). *International Migration 2013: Migrants by origin and destination* (No. 2013/3). New York: Department of Economic and Social Affairs.
- ONU DAES (2009). *State of the World's Indigenous Peoples*. New York: Department of Economic and Social Affairs.
- Public Safety Canada (2013). *Local Safety Audit Guide: To Prevent Trafficking in Persons and Related Exploitation*. Research Report 2013-1. Ottawa: National Crime Prevention Centre, Public Safety Canada.
- Public Safety Canada (2012). *National Action Plan to Combat Human Trafficking*. Ottawa: Public Safety Canada.
- Rao, S. & Presenti, C. (2012). Understanding human trafficking origin: A cross-country empirical analysis. *Feminist Economics*, 18(2), 231-263.
- Redo, S. M. (2012). *Blue Criminology. The power of United Nations ideas to counter crime globally*. Helsinki: HEUNI.
- Shaw, M. (2013). Too Close to Home: Guns and Intimate Partner Violence. In *Small Arms Survey Yearbook 2013. Everyday Dangers*. Geneva and Cambridge: University of Cambridge Press & Small Arms Survey.
- Sherman, L. (2012). *Developing and Evaluating Citizen Security Programs in Latin America*. IDB Technical Note No. IDB-TN-436. Washington: IDB.
- Sherwin, A. (2013, October 31). Controversial 'go home' vans persuaded just 11 illegal immigrants to leave. *The Independent*.
- Skarhed, A. (2010). *Forbud Mot Kop av Sexuall Tjanst. En Utvardering 1999-2008*. Stockholm: Swedish Ministry of Justice.
- Small Arms Survey. (2013). *Small Arms Survey Yearbook 2013. Everyday Dangers*. Geneva & Cambridge: University of Cambridge Press & Small Arms Survey.
- Solivetti, L. (2012). Looking for a fair country: Features and determinants of immigrants' involvement in crime in Europe. *The Howard Journal*, 51(2), 133-159.
- Spencer, S. & Sharma, F. (2013, October 16). Open Society Foundations Podcast. *Why cities provide services to undocumented migrants*. Retrieved from www.opensocietyfoundations.org/podcast.
- UNODC & CIPC (2010). *Handbook on the Guidelines for the Prevention of Crime: Making them Work*. Vienna & Montreal: UNODC & CIPC.
- UNODC (2014). *Global Study on Homicide. Trends, Contexts, Data*. Vienna: UNODC.
- UNODC (2013a). *World crime trends and emerging issues and responses in the field of crime prevention and criminal justice*. Commission on Crime and Criminal Justice. Twenty-second Session. E/CN.15/2013/9.
- UNODC (2013b). *Comprehensive Study on Cybercrime*. Vienna: UNODC.
- UNPFII (2013). *Urban Indigenous Peoples and Migration: Challenges and Opportunities*.
- UNPFII (2009). *The state of the world's indigenous peoples*. New York: United Nations.
- Whitzman, C., Legacy, C., Andrews, C., Klodawsky, F., Shaw, M. & Viswanath, K. (Ed.) (2013). *Building Inclusive Cities: women's safety and the right to the city*. London: Earthspan Routledge.

2

TENDENCIAS DE LA DELINCUENCIA Y SU PREVENCIÓN

Tendencias de la delincuencia y su prevención

2

Parte I. Tendencias de la delincuencia

Las ediciones anteriores del Informe internacional han tratado las tendencias mundiales de la delincuencia y la inseguridad para ayudar a operar avances en materia de prevención del delito y seguridad cotidiana. En la primera parte de este capítulo se ofrece una sinopsis de las tendencias recientes de la delincuencia y algunas diferencias regionales y nacionales importantes. También se analizan brevemente los nuevos delitos y las preocupaciones actuales.

La segunda parte del capítulo ofrece una actualización sobre las tendencias de la prevención del delito a nivel internacional, así como de las novedades en el conocimiento y las herramientas, y averigua algunas de las implicaciones de tales tendencias para el futuro de la prevención.

Tendencias mundiales de la delincuencia

Como es bien sabido —y tal como han mostrado las ediciones anteriores de este informe—, estimar los niveles de criminalidad de un país o intentar comparar las tasas de delincuencia entre países es un ejercicio plagado de dificultades. Los resultados dependerán mucho de las fuentes de información utilizadas (por ejemplo, informes de la policía o estudios de victimización), de la voluntad de las personas de denunciar los delitos a la policía, de la capacidad técnica y la infraestructura de un país y de los niveles de corrupción.

En muchos países, la falta de confianza en la policía, la falta de capacitación de la policía o sistemas de recogida de datos ineficientes harán que buena parte de los delitos no se informen, o que los datos recogidos no proporcionen información suficiente sobre las circunstancias y las personas involucradas. Además, es posible que no se haga constar información sobre la edad, el sexo o el trasfondo étnico-cultural de los delincuentes y las víctimas. Algunos de los crímenes con mayor tendencia a no ser denunciados son la violencia de pareja o sexual o la violencia contra migrantes o grupos minoritarios. Por ese motivo,

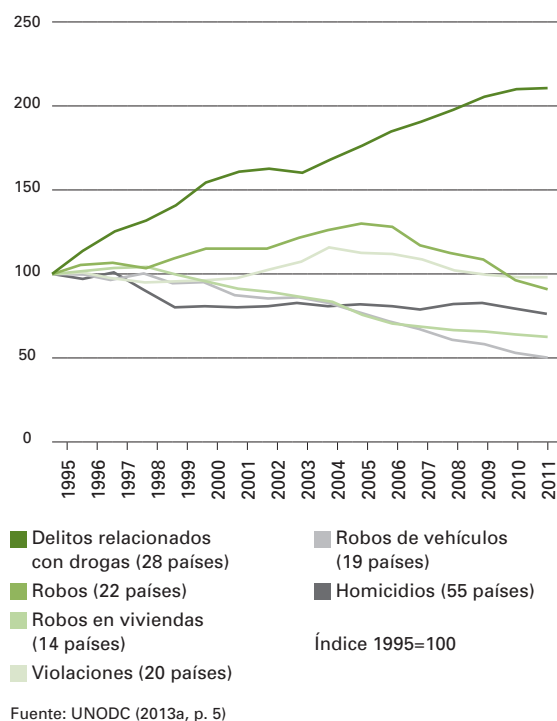
las encuestas de victimización que preguntan a las personas acerca de su propia experiencia respecto a la delincuencia se consideran una forma mucho más fidedigna de medir el alcance real de la delincuencia que las fuentes policiales. No obstante, las encuestas de victimización son costosas y son pocos los países que las realizan de manera sistemática.¹

Otra importante fuente de información, sobre todo para calcular los índices de crímenes violentos en que se producen lesiones o la muerte son las encuestas de salud y de hogares, como las que realizan la OPS y la OMS, así como la recogida de datos forenses, como el Sistema de Supervisión Nacional de Mortalidad por Lesiones de Sudáfrica o el Sistema Nacional de Estadísticas Vitales de Estados Unidos.

Los datos sobre homicidios suelen considerarse los más fiables, pero existen todavía muchas regiones, como África o ciertas partes de Asia, donde el registro y contabilización de esos datos es aún muy deficiente, algo que sucede también en zonas de conflicto.² Sin embargo, el análisis de las fuentes internacionales permite observar algunas tendencias generales en el tiempo. En su examen anual de las tendencias de la delincuencia en el mundo, y considerando las Encuestas de Tendencias de la Delincuencia de la ONU de los países que disponen de datos de largo plazo, la UNODC informó en 2013 que entre 1995 y 2011 —un período de diecisiete años— se ha producido un descenso general o una estabilización en muchos delitos tradicionales.³ Entre ellos se encuentran delitos violentos —como homicidio, robo y violación— y delitos contra la propiedad —tales como robos en viviendas y de vehículos— (véase la Figura 2.1). Solo parece registrarse un aumento en los delitos relacionados con drogas, especialmente el de la tenencia de drogas. Los delitos de tenencia de drogas suponen el 83 % del total de delitos relacionados con las drogas, mientras que en 2005 correspondían al 80 %. Sin embargo, hay diferencias regionales en esta tendencia.

El más reciente examen de UNODC acerca de las tendencias de la delincuencia entre 2003 y 2012 incluye un número mucho mayor de países, y pone

Figura 2.1 Tendencias de delitos tradicionales en países para los cuales se dispone de datos de tendencias a largo plazo, 1995-2011



de manifiesto una similar tendencia a la baja de los delitos tradicionales, aparte de los delitos relacionados con drogas, aunque también con acentuadas variaciones regionales (UNODC, 2014a).

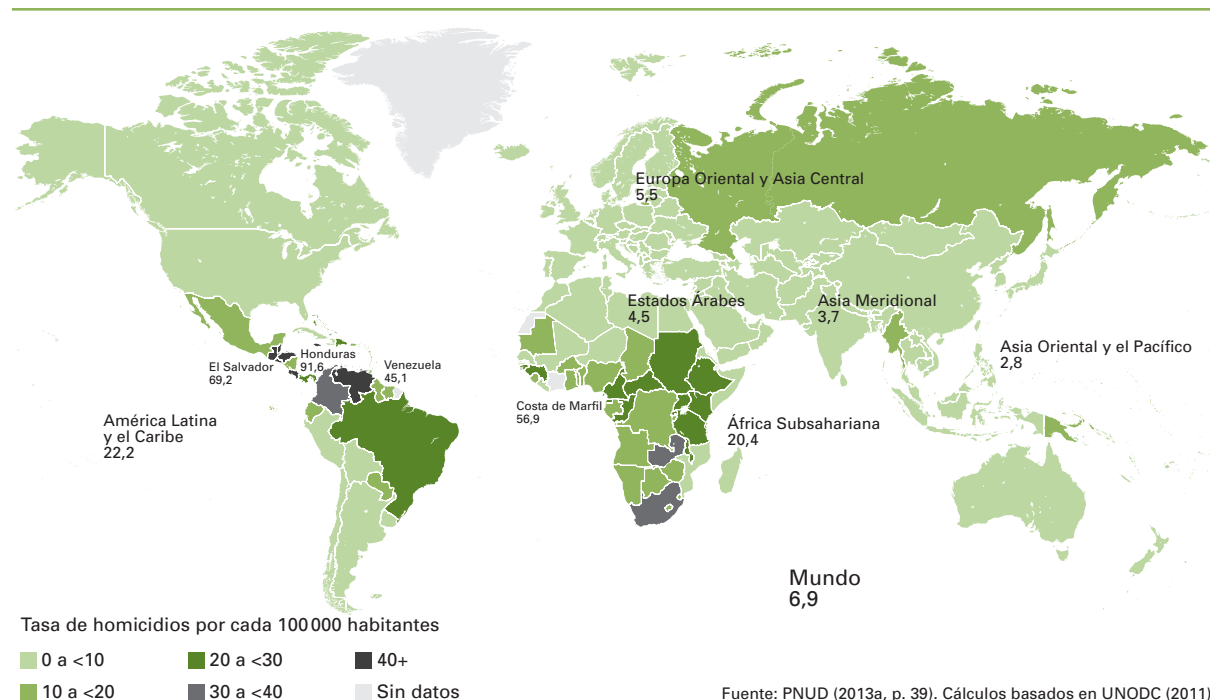
Tendencias de los homicidios

Diversas fuentes, entre ellas Small Arms Survey, indican que muchas más personas son víctimas de homicidio doloso en países que no están en guerra que en países en contienda. Además, la tasa de homicidios en algunos países que no experimentan un conflicto civil o internacional supera a la de los países en guerra (Small Arms Survey, 2013; Geneva Declaration, 2011).⁴

Se estima que 437 000 personas han sido víctimas de homicidio doloso en 2012, lo que supone una tasa de 6,2 por 100 000 personas (UNODC, 2014B). En general, la tasa de homicidios ha disminuido, aunque hay diferencias considerables según las regiones, con bajas tasas de homicidios y, en general, tendencias decrecientes en Europa, Norteamérica y Asia, y más altas y en ocasiones crecientes en América Latina y el Caribe (UNODC, 2014B y 2013A; Clarke, 2013; PNUD, 2013a & b; ONDRP, 2013). El mapa elaborado por el PNUD ilustra las grandes diferencias regionales en los niveles de homicidios, que varían desde un promedio de 22 por cada 100 000 en América Latina y el Caribe y 2,8 en el este de Asia y el Pacífico (véase la Figura 2.2).⁵ El África subsahariana presenta igualmente niveles elevado de homicidios. El índice en Sudáfrica, por ejemplo, es cuatro veces y media superior a la media internacional, pese al desarrollo general del país y a la riqueza relativa (Jaynes, 2013).

También en el interior de los países se observan diferencias considerables en las tasas de homicidios según los estados y municipios. En México, por

Figura 2.2 Tasas de homicidios por región



ejemplo, entre 2006 y 2010, el 80% de los homicidios se produjo en solo el 7% de los municipios, que pertenecían principalmente a cinco de los 32 estados (Costa, 2012, p. 3). Del mismo modo, las tasas de homicidios en las provincias de Sudáfrica en 2011-2012 variaban entre 13,2 y 48 homicidios por 100 000 habitantes, y cinco de las nueve provincias tenían cifras que estaban muy por encima de la media del país (Gilgen, 2012). Las áreas urbanas en general tienden a presentar mayores tasas de delincuencia que las rurales (UNODC, 2014B).

Existen diversos factores que hacen aumentar las tasas de homicidios en todas las regiones. En los países con altas tasas, como los de América Latina y América Central y el Caribe, las actividades del crimen organizado y de las pandillas relacionadas con el tráfico de drogas son los principales factores, y en ellos las armas de fuego tienen un gran peso (UNODC, 2013a). La tasa de homicidios por armas de fuego es muy alta en toda la región, en que representa entre el 60% y el 70% de todos los homicidios (Gilgen, 2012, p. 11). A nivel mundial, Small Arms Survey estima que

el 40-60% de la violencia mortal se comete con armas de fuego, y en los países con alta disponibilidad de armas de fuego, estas suelen estar muy asociadas con los homicidios (Alvazzi del Frate & Del Montino, 2013).

Al contrario, en los países donde las tasas de homicidio son menos altas, estos suelen estar asociados con delitos contra la propiedad, tales como robo o secuestro de vehículos, mientras que en los países con las tasas más bajas, la mayoría de los homicidios los cometen la pareja y los miembros de la familia (UNODC, 2013a).

Los homicidios continúan afectando a ciertos grupos de manera desproporcionada. La mayoría de las víctimas (y los autores) de homicidios en todo el mundo (el 79% de las víctimas y el 95% de los autores en 2013) son hombres, sobre todo jóvenes (UNODC, 2014B). En América Latina, el 90% de las víctimas son hombres, y la tasa entre hombres jóvenes de 15 a 29 años es el doble que la tasa general de la región (Costa, 2012). Este patrón de muertes de hombres jóvenes se repite en muchos países. En México fue la primera causa de homicidios de jóvenes entre 2007 y 2009, en que

Recuadro 2.1 Disminución de homicidios en Brasil

Desde 1980, la tasa de homicidios en Brasil ha aumentado de manera espectacular y ha estado por encima de la media de América Latina durante muchos años. La mayoría de las víctimas (más del 91% en 2010) eran hombres, especialmente hombres jóvenes de 15 a 24 años, principalmente afrobrasileños. Los varones jóvenes 15 a 29 representan el 25,5% de la población, pero son el 54,7% de las víctimas de homicidios. Los jóvenes afrobrasileños tienen más del doble de probabilidades de ser víctimas de homicidio que los jóvenes blancos.

Las armas de fuego son la principal causa de muerte tanto para hombres como para mujeres. La tasa de homicidios de mujeres (feminicidios) también se duplicó entre 1980 y 2010, y Brasil ocupa el séptimo puesto en una lista de 84 países en cuanto a su tasa de feminicidios.

En 2008, por primera vez, la tasa de homicidios se redujo por debajo del promedio de la región, en parte debido a los aumentos en otros países, pero también por un marcado descenso en los homicidios en la década pasada, más claro en las grandes ciudades, como São Paulo y Río de Janeiro. Sin embargo, al igual que muchos otros países, los homicidios se distribuyen de forma desigual, y si bien el estado de São Paulo experimentó una caída del 67% de 2000 a 2010 en la tasa de homicidios, otros estados, como Bahia, experimentaron un considerable aumento. Las tasas de homicidio en algunas ciudades presentan también claros descensos: la tasa de la ciudad de São Paulo cayó un 76% entre 2000 y 2008; la de Belo Horizonte, un 33% entre 2003 y 2008; y la de Río de Janeiro, un 25% entre 2003 y 2010.

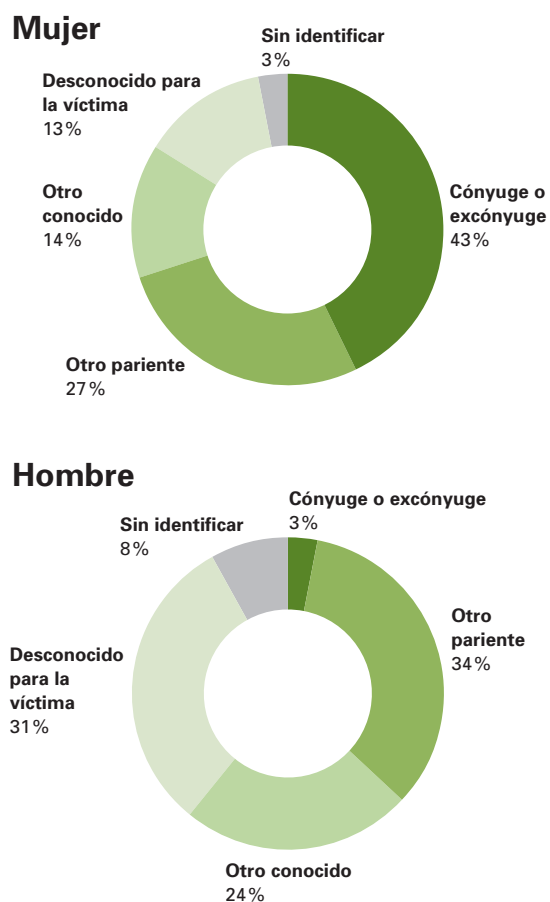
El análisis del Banco Mundial sobre las razones del descenso entre 2000 y 2010 sugiere que entre los factores para explicarlo hay que incluir una disminución en la cohorte de varones de entre 15 y 19 años, una reducción en la desigualdad de ingresos así como en las tasas de deserción escolar. Al igual que sucede con las explicaciones sobre la caída de la delincuencia en Estados Unidos en la década de 1990, los autores sugieren que no existe un único factor para explicar la disminución de los homicidios, sino que más bien parecen haber contribuido a ello una amplia gama de políticas, como: «una actuación policial orientada al logro de resultados, el control de armas y alcohol y los programas dirigidos a los jóvenes en riesgo y que traten de los puntos calientes para la delincuencia y la violencia, todo ello orientado por estrategias subnacionales de seguridad ciudadana integradas y en que participen múltiples partes interesadas» (Banco Mundial, 2013, p. 13).

las tasas aumentaron en un 124%-156% en los grupos de 15 a 19 años y de 20 a 24 años (Azaola, 2012). Del mismo modo, en Somalilandia, los varones 10 a 39 años son las principales víctimas de homicidios (Quero, Widmer & Peterson 2011). La raza es también un factor importante. En Brasil, por ejemplo, la tasa de homicidios de jóvenes negros es más del doble que la de los jóvenes blancos (véase el recuadro 2.1).

La masiva implicación de los hombres en los homicidios, como autores y como víctimas, al igual que en otros tipos de delitos, ha hecho que se le haya concedido mucha menos atención a los feminicidios y a los impactos específicos de violencia sobre la mujer.⁶ Las mujeres y las niñas no solo tienen muchas más probabilidades que los hombres de ser asesinadas por sus parejas actuales o anteriores, sino que además son más propensas a sufrir agresiones sexuales y a ser asesinadas fuera del domicilio, tanto por conocidos como por desconocidos (OMS y LSHTM, 2010). Guatemala y México son dos países en los que hasta fechas recientes se le ha dedicado poca atención al alto número de muertes de mujeres fuera de la pareja (Prieto-Carron *et al.*, 2007; Beltran y Freeman, 2007). En México, por ejemplo, la ciudad fronteriza de Ciudad Juárez ha experimentado niveles extremos de feminicidios en las últimas dos décadas, la mayoría de los cuales eran casos fuera de la pareja y que nunca fueron investigados o resueltos (Geneva Declaration, 2011). En Canadá, se han divulgado datos que indican que en los últimos 30 años han sido asesinadas más de 1 000 mujeres y niñas indígenas, y 225 están desaparecidas o muertas (RCMP, 2014; NWAC, 2013). Hasta hace poco no se prestó atención a esa alta tasa de homicidios entre las mujeres indígenas.⁷ La adopción de una resolución en marzo de 2013 por los Estados miembros de Naciones Unidas, pone de manifiesto la preocupación internacional por el feminicidio y reconoce su gravedad.⁸

En el caso de la violencia en que el agresor es la pareja de la víctima, las mujeres son las principales víctimas. Alrededor del 47 % de todas las mujeres víctimas de homicidio son asesinadas por sus parejas, y menos a menudo por otros miembros de la familia, en comparación con el 6 % de víctimas masculinas (UNODC, 2014B). A modo de ejemplo, en los países europeos, entre 2007 y 2011, más del 75 % de las víctimas de la violencia de pareja eran mujeres, asesinadas por una pareja masculina (UNODC, 2011). La Figura 2.3 ilustra la relación entre víctimas de homicidios y sus autores en los países europeos; las cifras muestran que hay un 3 % de hombres asesinados por su esposa, en comparación con un 43 % de mujeres asesinadas por su cónyuge masculino. En general, los índices de violencia de pareja en todo el mundo tienden a mantenerse estables en el tiempo, lo que da cuenta del desafío que presenta (UNODC, 2014B).⁹

Figura 2.3 Homicidios según la relación del agresor con la víctima y sexo; 16 países europeos, 2011 o último año disponible



Fuente: SAS (2013), a partir de datos de CEPE (2012)

Como se indicó anteriormente, parece mantenerse la disminución de larga data de las tasas de homicidio, señalada en las ediciones previas del Informe internacional, especialmente en los países con tasas bajas. En Estados Unidos, la tasa de homicidios se redujo en un 49% entre 1992 y 2011, pasando de 9,3 a 4,7 homicidios por cada 100 000 habitantes (Smith & Cooper, 2013). El número de homicidios registrados en 2011 alcanzó también su nivel más bajo en 36 años, desde 1968. En Canadá, el número de homicidios registrados en 2012 cayó un 10% respecto a 2011, con una cifra de 1,56 víctimas por cada 100 000 habitantes, lo que supone la tasa más baja desde 1966 (Statistics Canada, 2013). En Europa, las tasas de homicidio en los países de Europa del Este han caído un 50% desde 2004, mientras que los homicidios relacionados con la mafia en Italia cayeron en torno al 43% entre 2007 y 2010 (Massari, 2013). En Francia, en 2013, los homicidios estaban en su nivel más bajo desde 1996, aunque parece haberse producido un aumento en los intentos de homicidio entre 2007 y 2011 (véase el recuadro 2.3).

Incluso algunos países con niveles de homicidios tradicionalmente altos, como Brasil, Sudáfrica y México, han experimentado asimismo una disminución. México ha registrado un ligero descenso en la tasa de homicidios entre 2011 y 2013, según informes del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).¹⁰ América Latina en su conjunto experimenta un cierto grado de estabilización o un descenso en los homicidios, perceptible entre 2005 y 2011 (PNUD, 2013B). En América Central, la región con las tasas de homicidios más altas del mundo, los índices se duplicaron en la última década, pero parecen haberse estabilizado en los últimos años, especialmente en El Salvador y Guatemala (UNODC 2013a, PNUD, 2013B). Colombia y Brasil han logrado reducir su tasa de homicidios a alrededor de la mitad en los últimos diez años. No obstante, las tasas suelen diferir bastante dentro de un país. Algunos estados brasileños, como São Paulo, han experimentado una reducción del 67% en la tasa de homicidios, mientras que en otros estados la tasa aumentó (véase el recuadro 2.1). En Sudáfrica, la tasa de homicidios, aunque se encuentra todavía muy por encima de la media mundial, ha disminuido de manera constante desde el final del *apartheid* en 1994, pasando de una tasa de 66,9 por 100 000 habitantes a 30,9 en 2011-2012 (Jaynes, 2013).

Las explicaciones para la disminución de las tendencias de las tasas de homicidios varían, dependiendo del contexto regional y nacional, pero tal como indica el Banco Mundial (2013), se trata más bien de una serie de factores y no de una sola causa. Parecen contribuir significativamente las políticas sociales y económicas que reducen las desigualdades, la labor policial y las estrategias de prevención del delito y la legislación que reduce el uso de armas de fuego. En Sudáfrica, hay datos que indican que la legislación que restringe el uso de armas de fuego ha repercutido sobre la tasa de homicidios en general y, en relación con la violencia doméstica, también sobre la tasa de homicidios en que el agresor es la pareja de la víctima (Jaynes, 2013). Se cree que la reducción en el número de homicidios en Italia está relacionada con cambios estratégicos en las formas de actuación del crimen organizado por parte de la mafia, para evitar llamar la atención de las fuerzas policiales y entrar en mercados legales (Massari, 2013). En países como El Salvador, donde las pandillas han sido un importante factor en las causas de los homicidios, los pactos alcanzados entre los gobiernos y las pandillas parecen haber contribuido a reducir la tasa de homicidios (PNUD, 2013B). Respecto a México, se apunta que los homicidios adoptan formas diferentes, en que el crimen organizado y los homicidios relacionados con las drogas ensombrecen las formas constantes, «aceptadas» y «cotidianas» de homicidios, a saber los homicidios de jóvenes, el feminicidio, la violencia intrafamiliar y la violencia de pareja contra la mujer (véase el recuadro 2.2).

Tendencias de otros tipos de delitos y de los niveles de inseguridad

Como se mencionó al principio del capítulo, con la excepción de los delitos relacionados con drogas, también están disminuyendo otras formas de delitos violentos y contra la propiedad, tales como robos, asaltos, robo en viviendas y robos de vehículos, especialmente en los países de altos ingresos.¹² Además de América del Norte, dicha tendencia se observa igualmente en Australia (AIC, 2013) y en Europa, donde las cifras globales muestran una tendencia a la baja desde la década de 1990, aunque con algunas variaciones (Clarke, 2013). La mayoría de los 28 países de la Unión Europea experimentaron descensos en los índices de delitos violentos y contra la propiedad entre 2006 y 2010, con un acusado descenso en Lituania, Estonia y Letonia (Clarke, 2013). Esto hizo que un periodista se preguntara dónde se habían metido todos los ladrones.¹³

Los delitos violentos, entre otros las agresiones sexuales y las violaciones, se han reducido en la mayoría de países europeos, pese a la reciente encuesta europea sobre la violencia contra las mujeres, realizada en 28 países, que ha puesto de manifiesto que 1 de cada 3 mujeres ha sufrido violencia física o sexual a partir de los 15 años, y el 8% durante los últimos doce meses (FRA, 2014). A nivel mundial, las encuestas sobre la violencia contra las mujeres en 81 países muestran que el 30% de las mujeres han sido víctimas de agresiones físicas o sexuales por su pareja después de los 15 años (Devries *et al.*, 2013) (véase el capítulo 6).

En Inglaterra y Gales, los registros policiales y el estudio anual sobre delincuencia muestran una disminución continua en casi todos los tipos de delitos, incluyendo una caída del 10% de 2011-2012 a 2012-2013 (UK, 2013). Los niveles de delincuencia se encuentran actualmente en el nivel más bajo desde que comenzaron a realizarse estudios sobre víctimas de delincuencia en 1981 y han disminuido continuamente durante los últimos veinte años. En Francia, los informes policiales sobre delincuencia y la encuesta sobre víctimas de la delincuencia *Cadre de vie et sécurité* ponen de manifiesto una disminución de los delitos contra la propiedad entre 2007 y 2012, aunque se produjeron algunos aumentos claros en actos violentos y tentativas de homicidio. Sin embargo, la encuesta de victimización sugiere que en Francia han aumentado los niveles de inseguridad, pese a los descensos registrados en los hogares y la victimización personal (recuadro 2.3).

El aumento global de los delitos relacionados con las drogas se relaciona principalmente con el aumento de las detenciones por consumo de drogas más bien que por tráfico, especialmente en África, Europa

Recuadro 2.2 Explicación de los homicidios y la violencia en México (La Violencia de hoy, las violencias de siempre)

Tras años de disminución, la tasa de homicidios en México aumentó de 14,7 por 100 000 habitantes en 2000 a 25 por 100 000 en 2011. En un reciente artículo que aquí se resume, Elena Azaola (2012) ¹¹ esboza tres argumentos que ayudan a explicar la escalada de los delitos violentos en México, sobre todo entre 2007 y 2011. Se han ofrecido muchas explicaciones para la escalada de la violencia en ese período, que van desde la difusión de las armas de fuego, las actividades relacionadas con las drogas y el crimen organizado hasta la naturaleza represiva de las políticas de seguridad introducidas en 2006 por el presidente entrante. Azaola sugiere que hay tres explicaciones principales:

1. El predominio de tipos de violencia, no relacionados con las actividades del crimen organizado, que han existido desde hace muchos años pero que han sido tolerados e ignorados. Dichos tipos de violencia, en combinación con otros factores más recientes, han contribuido a la escalada de la violencia.
2. La debilidad y el colapso de las instituciones judiciales y policiales, junto con su falta de capacidad para investigar y juzgar los delitos, han incrementado los niveles de impunidad y han facilitado la delincuencia en general y los delitos violentos en particular.
3. El fracaso de las políticas económicas y sociales de México para reducir las desigualdades y promover la inclusión de amplios sectores de la población. Se necesita una mejor integración de las políticas socioeconómicas y de seguridad, con una definición mucho más clara de sus objetivos comunes.

La violencia cotidiana

Basándose en el trabajo de Scheper-Hughes y Bourgois (2004), la autora distingue dos grandes tipos de violencia en México: la violencia «cotidiana» y la violencia «extraordinaria». La violencia «cotidiana» es la violencia que tiene lugar diariamente y que está normalizada en la sociedad mexicana, por lo que se pasa por alto. Va desde el suicidio, la violencia en las familias, en las escuelas y contra los jóvenes, hasta la violencia sexual, el feminicidio y la violencia institucional. Así, de 2007 a 2009 se produjo un aumento del 68% en los feminicidios, mientras que entre 1979 y 2004 una media de dos menores de 14 años murieron cada día en incidentes relacionados con la violencia familiar (Lozano *et al.*, 2006). Se ha afirmado que la familia es una de las instituciones sociales más violentas (Scheper-Hughes y Bourgois, 2004. p.3), muchas veces asociada con la violencia estructural en que la exclusión socioeconómica y la discriminación han aumentado la probabilidad de ver un comportamiento violento como «el único recurso posible». Existe una continuidad entre ambos tipos de violencia, y la violencia «cotidiana» ha facilitado las formas «extraordinarias, patológicas, excesivas o gratuitas» de violencia y, por ende, ha contribuido a las altas tasas de delitos violentos.

La violencia de la delincuencia y las políticas para controlarla

La autora sostiene que las políticas policiales y judiciales puestas en marcha para reducir los delitos violentos bajo la administración del presidente Felipe Calderón en realidad agravaron la situación. Entre 2006 y 2009, el presupuesto de seguridad nacional se incrementó en un 71%, con un gran aumento en el número de policías municipales y federales; no obstante, durante ese mismo período, los secuestros aumentaron en un 83%, los homicidios dolosos en un 34% y los robos con violencia en un 31%. La debilidad de las instituciones gubernamentales y la falta de capacidad para investigar y juzgar los delitos denunciados dieron lugar a la impunidad de muchos. En 2007, la impunidad para todos los delitos denunciados a nivel nacional fue del 98,7%. A nivel internacional, México es uno de los países con los niveles de impunidad más elevados (CIDAC, 2009); en 2008, el 80% de los homicidios no se juzgaron o no se esclarecieron (México Evalúa, 2009). En algunos estados, los grupos del crimen organizado han reemplazado en ciertos aspectos al poder del Estado. Además, entre 2006 y 2011, el Gobierno recibió 11 680 quejas contra militares y el personal de seguridad pública relativos a violaciones de derechos humanos y abuso de autoridad. Una serie de estudios científicos ha llegado a la conclusión de que el aumento en el uso de la fuerza con un cariz provocador por el gobierno contra los cárteles de la droga en este período causó un aumento, sin duda, del nivel de violencia. Además, el uso de la violencia «al margen de la ley» por el Estado ha tenido un efecto corrosivo sobre las instituciones sociales, la credibilidad de los servicios de seguridad y la confianza de los ciudadanos en la policía, deteriorando, en última instancia, la cohesión social.

La violencia de la exclusión

En los últimos años se ha producido un aumento en los niveles de desigualdad en México, junto con un mayor número de personas que viven en la pobreza y falta de oportunidades en materia de educación y empleo. Millones de jóvenes ni estudian ni trabajan, y se ven abocados, como alternativa a la migración, al trabajo en la economía informal o ilegal. Los estados y ciudades fronterizos se han enfrentado a un creciente número de migrantes deportados que no pueden integrar o asimilar. El resultado ha sido un crecimiento del cinismo y la apatía, la falta de buena gobernanza y de confianza en la sociedad, además de bajos niveles de capital social. El gobierno contó con una noción muy limitada de la seguridad pública como un fin en sí mismo, no para brindar a los ciudadanos una vida segura, normal y próspera. Así, el aumento de la violencia se ha debido, en parte, al fracaso de las políticas socioeconómicas para la reducción de las desigualdades, para avanzar en la inclusión de todos los grupos sociales y para proporcionar oportunidades para el desarrollo. Además, el gobierno, al centrarse en el uso de la fuerza para lograr la seguridad, no prestó suficiente atención a sus déficits y a las importantes y cada vez mayores brechas socioeconómicas en la sociedad, sino que contribuyó a promover el conflicto y a exacerbar la violencia.

Conclusión

El gobierno debe tener en cuenta estos tres argumentos en relación con la escalada de violencia en México. Es necesario reconocer que existe una línea de unión entre la violencia cotidiana, que se ignora, y la violencia extraordinaria, a la que se le ha concedido tanta atención. Es necesario reconocer la parte de responsabilidad de las agresivas políticas de seguridad y la necesidad de mejorar la capacidad del sistema de justicia penal para investigar y juzgar y reducir la impunidad, así como se requiere reconstruir los lazos sociales y aumentar la cohesión social. Hay que integrar las políticas socioeconómicas con las de seguridad y articular de forma clara los vínculos entre políticas de seguridad y políticas sociales y económicas y de prevención. Tales políticas deben otorgar prioridad a la prevención y a la reducción de la delincuencia y la violencia, cerrando las brechas socioeconómicas, fortaleciendo las instituciones públicas y plantándole cara decididamente a la profundamente arraigada corrupción institucional.

Fuente: Azaola (2012)

y Asia (UNODC, 2013a). Las detenciones por tráfico de drogas parecen mantenerse relativamente estables, pese a que en los últimos años han aumentado en algunas partes de África. Durante los últimos quince años, África occidental por ejemplo se ha convertido en una región de tránsito de cocaína y heroína desde América Latina y Asia hacia Europa (Aning y Pokoo, 2013), mientras que los países del este de África se han convertido en una ruta de opiáceos procedentes de Afganistán (UNODC, 2013a). El aumento del tráfico en África podría tener algunas consecuencias importantes para los países que no posean fuertes capacidades y estructuras gubernamentales, entre ellas un aumento de la violencia entre los cárteles de la droga y los gobiernos en el ámbito local, y el uso de dinero del narcotráfico para financiar grupos armados (Aning y Pokoo, 2013).

Aunque los índices de violencia presentan grandes variaciones en la región, América Latina sigue sufriendo altos niveles de violencia, aparte de los homicidios, lo cual implica una reducción en la calidad de vida y un aumento de la sensación de inseguridad (Corbacho y Scartascini, 2013). Una encuesta realizada entre 2008 y 2010 sobre la percepción de inseguridad en todos los países de la región puso de manifiesto que el 43 % de la población afirmaban sentirse «algo

inseguros» «o muy inseguros». En comparación, esa cifra fue del 23 % en Canadá y en Estados Unidos (Costa, 2012, p. 6). Basándose en encuestas de opinión pública realizadas en 2012, el PNUD informa de que, debido al temor a la delincuencia, entre el 45 % y el 65 % de los encuestados dejaron de salir por la noche y entre el 16,8 % y el 51,5 % redujeron el número de lugares en que hacían compras (PNUD, 2013B). Sin embargo, un estudio ha cuestionado por qué los índices de percepción de la inseguridad son más bajos en América Latina y el Caribe, una región en que se dan índices de violencia más altos que en otras regiones con menores niveles de victimización, y por qué varía según los países (Graham y Chaparro, 2011).¹⁴ Como señalan esos autores, las diferencias entre países en la percepción de la inseguridad no se correlacionan con la tasa de homicidios. Sus resultados mostraron que haber sido víctima de un delito tiene un efecto negativo sobre la felicidad y la salud de las personas, así como en su confianza en las instituciones públicas, pero indican que las personas pueden adaptarse a los niveles altos de delincuencia, en función de su edad y sus circunstancias.

En general, las encuestas de victimización de la región realizadas hasta 2010 pusieron de manifiesto que durante la última década algunos delitos se

Recuadro 2.3 Tendencias de la delincuencia y la inseguridad en Francia

Las principales fuentes de información sobre la criminalidad en Francia son las estadísticas sobre delitos denunciados recogidos por la Policía Nacional y la Gendarmería,* que recaba el Observatorio Nacional de la Delincuencia y las Respuestas Penales (ONDRP). Tales datos se complementan con la encuesta nacional de victimización —llamada *Cadre de vie et sécurité*—, que realiza anualmente el ONDRP. Dicho observatorio forma parte del Instituto Nacional de Estudios Superiores en Seguridad y Justicia (INHESI). Todas las fuentes confirman que se produjo un descenso de los delitos contra la propiedad entre 2007 y 2012. Las estadísticas policiales nacionales sugieren un aumento en los robos, aunque la encuesta nacional de victimización muestra una disminución muy significativa. Tanto las estadísticas de la policía como de la gendarmería indican un aumento significativo en los delitos contra las personas, entre 2007 y 2012. Los homicidios están en su nivel más bajo desde 1996, pero ambas fuentes policiales apuntan a que las tentativas de homicidio han aumentado considerablemente.

Es interesante observar que, pese al hecho de que la encuesta nacional de victimización de 2013 muestra una disminución en todos los tipos de delitos contra personas y hogares, tanto violentos como no violentos, los niveles de inseguridad en el hogar y en el vecindario en 2013 fueron claramente superiores a los de todos los años anteriores, desde 2007. En otras palabras, se ha producido una disminución de la victimización, pero un aumento de la sensación de inseguridad.

En relación con los migrantes y otros ciudadanos no franceses, en París y su región metropolitana (Île de France), las infracciones contra las leyes de inmigración y otras relacionadas descendieron en un 32,6% en 2013, y los ciudadanos no franceses fueron los autores del 18,6% de las infracciones no relacionadas con el tráfico ni con la inmigración registradas por la policía francesa en 2013.

* La Policía Nacional se encarga de París y de las grandes áreas urbanas; la Gendarmería se ocupa principalmente de las ciudades más pequeñas y de las zonas rurales.

mantuvieron estables o descendieron, como robos, asaltos o hurtos. Se cree que eso refleja, en parte, los avances sociales y económicos en las diversas regiones, así como una mejora en el funcionamiento de los sistemas de justicia penal (Costa, 2012).

La región de Asia y el Pacífico siempre se ha caracterizado por un bajo nivel de denuncias de violencia y delitos, aparte de los relacionados con los conflictos. Una serie de hojas informativas sobre Camboya, Indonesia, Malasia y Papúa Nueva Guinea publicadas por el Centro de Prevención del Delito de Asia y el Pacífico (APCPC)¹⁵ ofrece una visión general de las tendencias de las infracciones y los delitos denunciados en cinco países de la región (véase el recuadro 2.4). En todos los casos, también parecen ser altos los niveles de corrupción. Podrá verse también la contribución de Peter Homel y Rolando Ochoa al final de este capítulo, bajo el título *Delincuencia y seguridad en Asia Sudoriental y el Pacífico Occidental*.

Delitos emergentes: la ciberdelincuencia

La disminución de los delitos tradicionales en regiones como Europa y Norteamérica ha causado especulaciones acerca de si su lugar está siendo ocupado por «nuevas» formas de delincuencia de las que no dan cuenta los informes policiales o las encuestas sobre victimización y, en particular, los delitos a

través de internet. La ciberdelincuencia, que incluye una amplia gama de comportamientos, desde fraude y robo de identidad hasta pornografía, explotación sexual, acoso e intimidación, se ha convertido en una seria preocupación para muchos países y en el ámbito internacional. A petición de la Asamblea General de la ONU, recientemente se ha llevado a cabo un exhaustivo estudio acerca de la ciberdelincuencia, con el fin de examinar sus repercusiones y las posibilidades de reforzar las respuestas y las medidas de prevención a nivel nacional e internacional.¹⁶ Algunas organizaciones, como Interpol, consideran que la ciberdelincuencia es uno de los tipos de delito que más rápidamente se expanden y crecen actualmente.¹⁷

La ciberdelincuencia es un fenómeno que se aprovecha de la fácil accesibilidad y del anonimato de internet, con una exposición física y un riesgo menos evidentes que los delitos tradicionales. En 2011 había unos 2,3 millones de usuarios de internet en el mundo y se estima que para 2017 el 70% de la población mundial estará conectada, lo cual ofrece enormes posibilidades para la actividad criminal (UNODC, 2013B, p. xvii; Dupont, 2012).

No existe una definición universalmente aceptada de ciberdelincuencia, puesto que abarca un amplio abanico de actividades, y cada país lo define según sus propios propósitos. Australia, por ejemplo, utiliza ese término para referirse a los delitos directamente

Recuadro 2.4 La delincuencia en la región de Asia y el Pacífico

En Camboya, con una población de unos 13 millones de habitantes, las tasas de delincuencia son relativamente bajas y las encuestas de victimización indican un descenso en los delitos violentos entre 2004 y 2010. Sin embargo, la trata y el tráfico ilícito de inmigrantes se han convertido en problemas graves, y hay muchos camboyanos que son objeto de trata o de tráfico ilícito que van a parar a Tailandia, donde tienen muchas posibilidades de sufrir explotación sexual y laboral.

Indonesia, con una población de unos 238 millones de habitantes, tiene uno de los niveles más bajos de homicidios del mundo, pero los hacinados asentamientos informales en las zonas urbanas, como Yakarta, sufren de graves niveles de delincuencia y la violencia contra las mujeres está fuertemente subregistrada.

Malasia, con una población de unos 28 millones de habitantes, tiene bajos niveles de delincuencia y violencia, pero ha experimentado recientemente un aumento en la tasa de homicidios, que se cree que está relacionada con las pandillas, las cuales tienen un fácil acceso a las armas de fuego, a pesar de la rígida legislación nacional al respecto. Al igual que en Indonesia, la violencia contra las mujeres es un problema grave y subregistrado, y muchas veces asociado con el alcohol y las drogas.

A diferencia de otros países de la región, Papúa Nueva Guinea (con una población de unos 7 millones de personas), es un país de bajos ingresos, con muy altas tasas de homicidios y violencia, comparable a algunos países de América Latina. Ese problema afecta especialmente a la capital, Port Moresby; de hecho, una encuesta mostró que el 57 % de los hogares reportaron haber sido víctima de algún delito durante el año anterior. Otro grave problema observado han sido las violaciones en grupo. El alcohol es un factor importante en la violencia relacionada con las muertes de adolescentes, la violencia doméstica y los accidentes de tráfico.

Vietnam, con una población de 90 millones de habitantes, tiene una baja tasa de homicidios, comparable a Francia y Australia, pero está experimentando un desarrollo y cambios sociales veloces. Los niveles de delincuencia juvenil parecen haber aumentado, al igual que lo ha hecho la población en riesgo. Por otro lado, los casos de trata de personas se han incrementado notablemente en la última década, y se cree que también constituye un problema el tráfico de migrantes, así como el tráfico de recursos naturales.

Fuentes: APCPC (2013)

relacionados con las computadoras y la tecnología de las TIC y el uso de ordenadores para cometer delitos «tradicionales», tales como robos y fraudes (véase el recuadro 2.5). Básicamente, la ciberdelincuencia comprende actos contra la confidencialidad, integridad y disponibilidad de datos o sistemas informáticos, así como actos en que se utiliza la informática para obtener un beneficio personal o financiero (UNODC, 2013b, p. 11).

Es especialmente difícil identificar a los autores de los delitos informáticos, que pueden ser personas aisladas o grupos. Para ello se requieren competencias muy especializadas en tecnologías de información. Los hombres jóvenes de los países en desarrollo están cada vez más involucrados (UNODC, 2013B, p. xviii). Las innovaciones constantes en los programas significan que ámbitos tradicionalmente seguros pueden ahora ser «atacados», mientras que las transacciones en línea, la tecnología de telefonía móvil y los medios sociales facilitan el acceso.¹⁸ Se cree que el 80 % de los delitos cibernéticos implican algún tipo de actividad organizada (UNODC, 2013B, pág. xvii). Las empresas, las personas y los gobiernos también pueden ser víctimas, pero, según una encuesta, el

80 % de los individuos privados no denuncian los delitos a la policía (UNODC, 2013B, p. xxi). La figura siguiente, extraído del estudio de UNODC, ilustra la amplia gama de actividades de ciberdelincuencia que se notifican a las fuerzas nacionales de policía.

El costo de la ciberdelincuencia es difícil de calcular, debido a la ausencia de informes, pero diversas estimaciones sitúan las pérdidas anuales en Europa en torno a los 750 000 millones de euros (\$1 020 000 millones de USD).¹⁹ En Estados Unidos, los costos se estimaron en 2011 en 194 USD per cápita, mientras los bancos estadounidenses registraron pérdidas por valor de 12 000 millones de dólares.²⁰ En cuanto a los robos de identidad, buena parte de los cuales implican ciberdelincuencia, Estados Unidos estima que las pérdidas directas e indirectas alcanzaron los 24 700 millones de dólares en 2012, una cifra muy superior a las pérdidas ocasionadas por los delitos contra la propiedad, tales como robos en general y robos en viviendas (14 000 millones de dólares) y robo de vehículos (3 000 millones de dólares) (Harrell y Langton, 2013).

Recuadro 2.5 Definición de ciberdelincuencia

En Australia el término ciberdelincuencia se utiliza para describir:

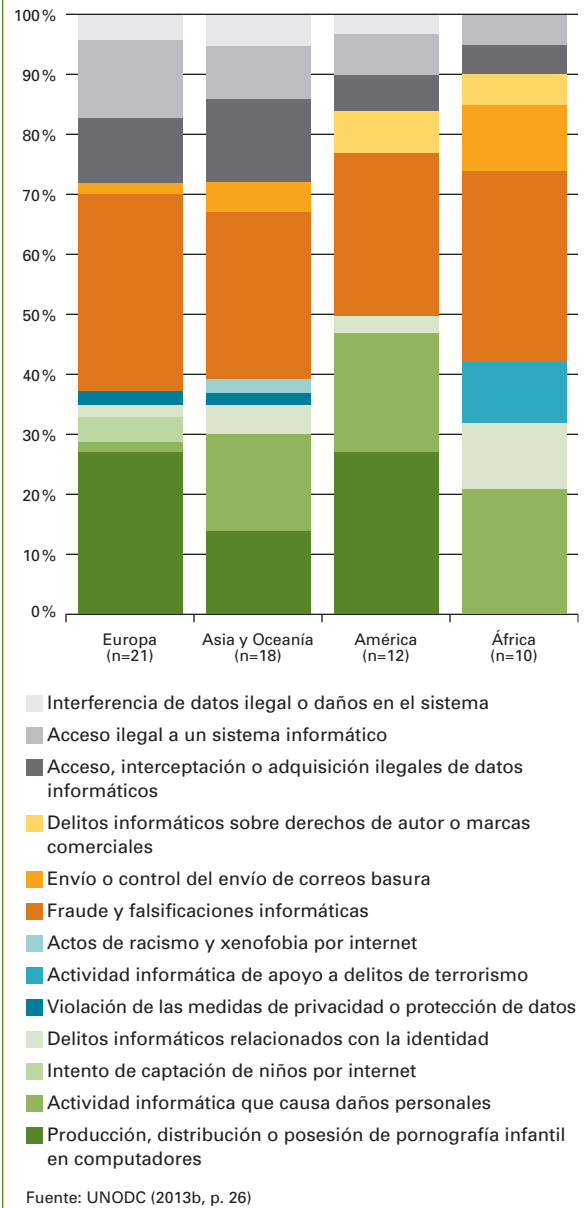
- Delitos dirigidos a computadoras u otras tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) (como piratería y ataques de denegación de servicio), y los «hacktivistas».
- Delitos en que las computadoras o las TIC son parte esencial de su comisión (por ejemplo, fraude en línea, robo de identidad y distribución de material de explotación infantil).

La primera categoría está compuesta por infracciones que solo existen en el mundo digital, tales como delinquentes que piratean redes para robar datos confidenciales de una empresa o ataques contra sitios web para obtener dinero, o por los «hacktivistas». La segunda categoría abarca delitos tradicionales cometidos de formas nuevas. Internet y las tecnologías digitales ofrecen una plataforma para cometer delitos tales como fraude y robo de identidad a gran escala.

Fuente: Attorney General's Department (2013). *National Plan to Combat Cybercrime*. Canberra: Commonwealth of Australia, p. 4-5

En lo tocante a la prevención de la ciberdelincuencia, el grupo de expertos de UNODC menciona diversas respuestas en el mundo, con una legislación fuerte y protección en algunas regiones y una legislación inadecuada y escasa capacidad de ejecución de la ley en otras, sobre todo en una parte de África, América Latina, Asia y el Pacífico. Además de fortalecer la legislación e incrementar la formación y la capacidad, indican la importancia de la cooperación en el plano internacional, junto con alianzas entre los gobiernos, el sector privado, las universidades y las comunidades. En los últimos seis años se ha asistido a la adopción de acuerdos vinculantes por parte de 82 países, y una serie de países han desarrollado planes estratégicos nacionales que cuentan con componentes de prevención, tales como sensibilización sobre aspectos específicos, capacitación y protocolos y alianzas entre diversos sectores y a nivel internacional. La Unión Europea es un buen ejemplo de dicha coordinación. Desde el Tratado de Lisboa, de 2009, se ha mejorado la coordinación entre los Estados miembros, con la creación de dos instrumentos jurídicos, y en 2013 se inauguró el Centro Europeo de Ciberdelincuencia (conocido como EC3), con sede en la Europol (Buono, 2012). Un proyecto regional conjunto entre la Unión Europea y el Consejo de Europa ha fortalecido igualmente la capacidad en el ámbito de la justicia penal y la cooperación entre los países de los Balcanes. También se han elaborado

Figura 2.4 Delitos cibernéticos más comunes encontrados por la policía nacional



diversas guías sobre buenas estrategias y prácticas de prevención, tomando como ejemplo la producida por la Red Europea de Prevención de la Delincuencia (REPD, 2010).

Sin embargo, a nivel internacional, los asuntos de ciberdelincuencia y delitos relacionados con la identidad continúan siendo objeto de preocupación, al igual que la corrupción, y también la necesidad de mejorar la calidad y la disponibilidad de estadísticas sobre delitos a nivel nacional e internacional.²¹ Durante el XIII Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, que tendrá lugar en Qatar en 2015, se realizará un taller sobre ciberdelincuencia.

XIII Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal de 2015

Este congreso se celebra en el 60 aniversario de los Congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal, y el programa provisional ofrece un resumen de las preocupaciones actuales, en particular acerca de las tendencias de la delincuencia y la prevención del delito (véase el recuadro 2.6), sobre la que se centrará la parte II de este capítulo.

Parte II. Tendencias de la prevención del delito

Avanzando a partir de veinte años de experiencia

Tal como indica la introducción a este informe, contamos en la actualidad con unos veinte años de experiencia mundial acumulada en torno a un planeamiento colaborativo y basado en el conocimiento para la prevención del delito, y que cuenta con el refuerzo de dos conjuntos de directrices de las Naciones Unidas acerca de la prevención del delito. Dicha experiencia se basa en la concepción del papel

fundamental de las ciudades en la promoción de políticas integradas para prevenir el malestar social, desarrollada en primer lugar por Gilbert Bonnemaïson y otros alcaldes en Francia en la década de 1980, y que condujo a la *politique de la ville* de Francia. Este movimiento, junto con un número cada vez mayor de resultados positivos de la evaluación de prácticas y proyectos innovadores sobre el terreno y su capacidad de replicación en otros lugares, sirvió de inspiración para la creación del CIPC y el EFUS, así como del Programa Ciudades Más Seguras de ONU-Hábitat.

En 1999 nueve países desarrollaron estrategias nacionales de prevención del delito que tomaron en consideración la importancia del papel de las ciudades, y contaron con organismos permanentes encargados de la aplicación de tales estrategias (Sansfaçon y Welsh, 1999).²³ En 2006, tras la adopción de las Directrices de la ONU de 2002 para la Prevención del Delito, había más de 37 países que habían instaurado alguna forma de estrategia nacional de prevención del delito; y, en 2009, el CIPC contó en esa lista a 57 países (CIPC, 2008; CIPC, 2010). Aunque existen diferencias evidentes entre las regiones en las prioridades fijadas en sus estrategias nacionales, todas reconocen la importancia de la acción a nivel local.²⁴ Por lo general, estas estrategias han adoptado

Recuadro 2.6 XIII Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal de 2015²²

Tema del Congreso:

La integración de la prevención del delito y la justicia penal en el programa más amplio de las Naciones Unidas para hacer frente a los desafíos sociales y económicos y promover el Estado de derecho en los ámbitos nacional e internacional, así como la participación pública.

Temas del programa:

- Éxitos y desafíos en la implementación de políticas y estrategias integrales de prevención del delito y justicia penal para promover el Estado de derecho en los ámbitos nacional e internacional, y apoyar el desarrollo sostenible.
- Cooperación internacional y nacional para combatir la delincuencia organizada transnacional.
- Estrategias integrales y equilibradas para prevenir y responder adecuadamente a las formas de delincuencia transnacional nuevas y emergentes.
- Estrategias nacionales para la participación pública en el fortalecimiento de la prevención del delito y la justicia penal.

Talleres:

- El papel de las normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal para brindar apoyo a sistemas de justicia penal eficaces, justos, humanos y responsables: experiencias y lecciones aprendidas al responder a las necesidades específicas de las mujeres y los niños, y en particular el tratamiento y la reinserción social de los delincuentes.
- Trata de personas y tráfico ilícito de migrantes: éxitos y desafíos en la criminalización, la asistencia judicial recíproca y en la protección efectiva de los testigos y las víctimas de la trata.
- Fortalecimiento de las respuestas en materia de prevención del delito y justicia penal a las nuevas formas de delincuencia, como la ciberdelincuencia y tráfico de bienes culturales, incluyendo las lecciones aprendidas y la cooperación internacional.
- Contribución pública a la prevención del delito y sensibilización en torno a la justicia penal: experiencias y lecciones aprendidas.

un enfoque multisectorial y han provisto fondos para incentivar —y en algunos casos obligar— a las municipalidades a llevar a cabo diagnósticos de seguridad, elaborar y aplicar estrategias o instituir sus propios consejos locales de prevención del delito.

Las estrategias nacionales han adoptado diversas formas, que con el tiempo han sido renovadas o modificadas o han cambiado sus prioridades a la luz de los conocimientos, eventos o cambios gubernamentales. En algunos casos su aplicación ha sido escasa. Un ejemplo de los cambios en las prioridades de las estrategias nacionales puede verse en el Consejo Nacional de Prevención del Delito de Suecia (Brå), creado en 1998 en el ámbito del Ministerio de Justicia, que en un principio contaba con la responsabilidad de llevar a cabo investigación y desarrollo a nivel local. Su papel ha evolucionado en los últimos 15 años, desde el apoyo a la creación de consejos locales, con un fuerte enfoque en la prevención basada en datos objetivos a mediados de la década de 2000, y un mayor énfasis recientemente en los procesos «más pragmáticos» de la aplicación de la prevención del delito estratégica. Se trata de mejorar las capacidades técnicas de los consejos locales de prevención del delito para servirse de, por ejemplo, técnicas de mapeo y análisis. (Véase la contribución de Karin Svanberg de *Local Crime Prevention in Sweden* al final de este capítulo).

Otro ejemplo reciente de estrategia nacional de prevención es el Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía de Brasil (PRONASCI), creado en 2007. El PRONASCI se benefició de la experiencia de algunas ciudades brasileñas, como Diadema, y de la experiencia de otros países en el desarrollo de estrategias nacionales de prevención. La primera fase del programa presentó líneas de financiación específicas dirigidas a once ciudades que tenían mayores necesidades. Tanto los estados como los gobiernos municipales podían solicitar fondos para desarrollar programas de prevención locales, en colaboración con otras instituciones y con la sociedad civil (Shaw & Carli, 2011). Se entendió bien la importancia de la gestión coordinada para asegurar la adecuada implementación y evaluación de los programas. Como condición para recibir fondos, se exigió a los municipios que establecieran una oficina de gestión integrada para el desarrollo, la coordinación y la evaluación de sus programas. Desde entonces, el PRONASCI ha sido renovado y ampliado a todo el país.

Vemos ejemplos similares en México y Bulgaria. En México, el nuevo gobierno del presidente Peña Nieto puso en marcha un Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en 2013. El programa será dirigido por la Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito de la Secretaría de Gobernación (SEGOB). Pretende

ofrecer financiación para llevar a cabo intervenciones en 57 municipios o áreas metropolitanas con altos niveles de violencia, así como financiar programas para mantener a los niños en la escuela y atajar la adicción a las drogas en otros 251 municipios.²⁵ Por su parte, Bulgaria, miembro de la Red de Prevención del Delito de la Unión Europea, puso en marcha en 2012 una nueva estrategia nacional de prevención del delito, con un enfoque en la prevención de la violencia doméstica, la delincuencia, las drogas, la reincidencia y los delitos contra la propiedad.²⁶

Varios países han renovado recientemente sus estrategias nacionales. Francia ha puesto en marcha una nueva estrategia nacional para la prevención de la delincuencia para el período 2014-2020 (Estrategia Nacional para la Prevención de la Delincuencia).²⁷ Cuenta con tres prioridades: los jóvenes en situación de riesgo; la prevención de la violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica y la asistencia a las víctimas; y la reducción del temor a la delincuencia y la mejora de la sensación de seguridad pública. Se elaboró tras realizar consultas nacionales, sobre todo con quienes trabajan sobre el terreno, con la asociación de alcaldes y con el consejo nacional de ciudades, de mediación y grupos de prevención, y entre diversos ministerios (véase al final de este capítulo la contribución francesa, bajo el título: «Francia: Estrategia Nacional para la Prevención de la Delincuencia 2013-2017»). Del mismo modo, Sudáfrica está renovando su estrategia para responder a los cambios de prioridades y a los nuevos conocimientos, con la elaboración de dos nuevos libros blancos sobre la actuación policial y sobre seguridad, que serán publicados en 2014 (recuadro 2.7).

En diversos países se han creado organismos y políticas regionales, estatales o provinciales. En Australia, por ejemplo, en el estado de Nueva Gales del Sur, en los que ha habido responsables de seguridad cotidiana desde las décadas de 1980 y 1990 (Shepherdson *et al.*, 2014). En Canadá, hace años que las provincias de Quebec y Alberta cuentan con estrategias provinciales de prevención de la delincuencia, y Ontario desarrolla actualmente la suya.

Un mayor reconocimiento del papel de las ciudades

«La seguridad es una responsabilidad central de las ciudades...»²⁹

En noviembre de 2013, la ciudad belga de Lieja organizó un coloquio para conmemorar los veinte años de su estrategia global integrada de prevención de la delincuencia urbana y la inseguridad³⁰. En otras partes del mundo, con niveles mucho más elevados de criminalidad y violencia, ciudades como Medellín

Recuadro 2.7 Novedades en la actuación policial y la seguridad en Sudáfrica

Sudáfrica adoptó en 1996 su Estrategia Nacional de Prevención del Delito (NCPS, por sus siglas en inglés), con lo que se convirtió en uno de los primeros países del mundo en hacerlo. La NCPS delineó la política general del gobierno en torno a la prevención, que incorpora la intervención proactiva del control del delito en lugar de la reactiva. A continuación publicó el Libro sobre Seguridad en 1998, que subrayó la importancia de la prevención social como responsabilidad del gobierno, utilizando un enfoque multidisciplinario para promover comunidades más seguras.

Parece haber un consenso sobre que durante los últimos veinte años el NCPS y el Libro Blanco no se han aplicado adecuadamente, en parte debido a la falta de capacidad, pero también por haber sido desplazados a un segundo plano por estrategias de justicia penal reactivas, cortoplacistas y duras, así como por altas tasas de violencia y de encarcelamientos (Berg & Shearing, 2011). En 2011, el Departamento de Desarrollo Social presentó la nueva Estrategia Integrada de Prevención Social del Delito para ayudar a fortalecer la prevención social (Sudáfrica, 2011). Desarrollada sobre la base de una revisión detallada de los estudios y la legislación en torno a la prevención social del delito, dicha estrategia persigue diversos objetivos, entre ellos el aumento de la capacidad, una estrategia equitativa e integrada, alianzas con actores específicos, sostenibilidad, mejora del tejido social y de la cohesión familiar e inversión en la intervención temprana y la prevención.

En 2014, el gobierno publicó dos nuevos libros blancos que reemplazaron al libro blanco de 1998. El Libro Blanco sobre la Policía tiene por objeto aumentar la profesionalidad y la competencia de la policía, y aclarar su papel en la lucha contra la delincuencia y la prevención de la delincuencia. Esa publicación hace hincapié en la actuación policial basada en la recogida de información y una estrategia de prevención centrada en la comunidad, así como en alianzas con otras instituciones y con la sociedad civil.²⁸ El Libro Blanco sobre la Seguridad de 2014 reconoce que las políticas de prevención del delito no se crean a partir de la nada, sino que necesitan un fuerte apoyo institucional. Su objetivo es reactivar al NCPS, reconociendo el importante papel de las escuelas, las comunidades, la policía, los tribunales y las penas y los gobiernos locales en la promoción de la prevención, y subraya que se requiere una respuesta nacional coordinada que aborde las causas profundas de la delincuencia.

y Bogotá (Colombia) han adoptado recientemente políticas integradas que combinan estrategias de urbanismo social, desarrollo urbano y prevención social y comunitaria con la participación de las comunidades locales. Esas ciudades han registrado reducciones muy notables en los niveles de homicidios y de violencia, así como mejoras en otros aspectos de la vida urbana (PNUD, 2013B; Pérez, 2011; Shaw & Carli, 2011).

En Europa, la expansión del EFUS desde su fundación inicial en 1987 es un testimonio del creciente número de ciudades que consideran la prevención como una estrategia racional y eficaz en el ámbito de la seguridad urbana. La red del EFUS incluye actualmente a 250 ciudades de 17 países europeos, así como a diversos foros nacionales de seguridad urbana. En diciembre de 2012, en una conferencia sobre el «futuro de la prevención» organizada por este foro,³¹ se adoptó un nuevo manifiesto que recalca el papel de las ciudades en la prevención. Dicho manifiesto, titulado *Seguridad, Democracia y Ciudades: Manifiesto de Aubervilliers y Saint Denis*, presenta 19 recomendaciones que cubren aspectos específicos de la prevención, que van desde el uso de diagnósticos de seguridad a la mediación y las asociaciones público-privadas,

y establece cinco principios fundamentales:

- Es necesario apoyar las políticas de prevención a largo plazo.
- La prevención es una elección racional y estratégica.
- La participación ciudadana es fundamental, en particular la participación de los jóvenes.
- Hay que promover constantemente los derechos de las mujeres y la igualdad entre los sexos.
- Las políticas de seguridad deben ser evaluadas sistemáticamente.

Durante los últimos 17 años, el Programa Ciudades más Seguras de ONU-Hábitat ha adquirido una valiosa experiencia de trabajo en 70 ciudades de todo el mundo. Desarrollado inicialmente en respuesta a petición de un grupo de alcaldes africanos, el Programa Ciudades más Seguras ha ampliado gradualmente su concepción de la seguridad y la prevención. Su primer modelo de prevención de la delincuencia incluyó el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales para promover ciudades seguras, así como la implementación de proyectos sociales y ambientales para prevenir la delincuencia y la violencia, especialmente contra mujeres, niñas y jóvenes. La segunda fase incorpora un concepto más amplio de la seguridad humana,

que se centra en las necesidades de seguridad de las personas y comunidades más bien que de los estados, e incluye no solo la delincuencia, sino otros temas conexos, como la pobreza, los conflictos, la tenencia de la tierra y la seguridad ambiental (ONU-Hábitat, 2007). Actualmente, el trabajo del programa incorpora también nociones de capital social y la mejora de la seguridad y la integración social en las ciudades, a través de planificación, gestión y gobernanza. Este aspecto está siendo conceptualizado actualmente a través de la Red Mundial de Ciudades más Seguras, creada por ONU-Hábitat en 2012.

La Red Mundial de Ciudades más Seguras reconoce los nuevos retos a los que se enfrentan las ciudades y sus habitantes, tales como los impactos de la mundialización, los cambios ambientales y climáticos, la tecnología y la creciente urbanización (Vanderschueren, 2013). Su objetivo es aprovechar el conocimiento adquirido en los últimos años y ampliar la labor del Programa Ciudades más Seguras a nivel mundial. Su intención es apoyar a las ciudades de manera más sistemática a través de herramientas tecnológicas que ayuden a los gobiernos locales a desarrollar análisis más claros sobre los patrones de la delincuencia y los problemas sociales en sus ciudades, y que les permitan beneficiarse de la cada vez mayor variedad de experiencias eficaces de prevención. Entre los objetivos de la Red se encuentran el desarrollo de una serie de indicadores regionales para ciudades más seguras (el Observatorio de Seguridad Urbana), y apoyar la elaboración de las nuevas Directrices de la ONU para la prevención de la delincuencia urbana, que actualicen y complementen las Directrices de prevención del delito adoptadas en 1995 y 2002. Al final de este capítulo figura la contribución del Programa Ciudades más Seguras (La Red Mundial de Ciudades más Seguras), que resume los avances y los planes futuros para la Red Mundial.

La prevención de la delincuencia como requisito fundamental para el desarrollo

Uno de los avances significativos de los últimos diez años ha sido el reconocimiento generalizado de que la prevención del delito es un requisito fundamental para el desarrollo social y económico, así como para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (PNUD, 2013a & b, Shaw y Carli, 2011). La UNODC publicó una serie de informes regionales que demuestran los impactos negativos de la delincuencia y la violencia sobre el desarrollo.³² Y sigue trabajando con los países y ciudades en todas las regiones para desarrollar estrategias de prevención. En 2012, el Secretario General de la ONU situó la prevención y la construcción de un mundo más seguro como dos de sus cinco prioridades de acción.³³ En consecuencia, la UNODC ha incorporado la perspectiva de

la prevención del delito como prioridad en todos los ámbitos de su mandato, y ha publicado una nota de orientación para todo su personal y oficinas nacionales y extrasede (UNODC, 2013d).³⁴

Otras organizaciones internacionales, aparte de ONU-Hábitat, como la OMS, el Banco Mundial, el BID, el PNUD y ONU Mujeres, así como la *Geneva Declaration* sobre Violencia Armada y Desarrollo³⁵, promueven actualmente modelos de prevención del delito centrados en las administraciones locales y las asociaciones de colaboración con la comunidad y los sectores privados y empresariales. La estrategia de prevención de la violencia de la OMS, basada en un modelo de salud pública, reconoce la importancia de evaluar y afrontar los factores relacionados con el riesgo y la protección que engendran violencia, desde el ámbito individual al familiar, del comunitario al social, y la construcción de respuestas estratégicas. Por ejemplo, la policía de Strathclyde (Glasgow, Escocia) implementó con éxito la estrategia de la OMS a través de su unidad de reducción de la violencia, creada en 2005, un modelo que se está extendiendo actualmente a toda Escocia.³⁶ La OMS publica regularmente recursos de prevención de violencia que hacen hincapié en las estrategias de prevención eficaces, tales como *Violence prevention: the evidence*, una serie de siete informes sobre programas de prevención eficaces centrados en grupos y problemas específicos (OMS, 2010).³⁷

El Programa de Seguridad Ciudadana del BID, que trabaja específicamente en el ámbito de las administraciones locales, se ha desarrollado ampliamente en América Latina y el Caribe durante la última década y ha logrado algunos resultados dignos de mención (Albizanda *et al.*, 2012). La delincuencia y la violencia son la principal prioridad y la mayor preocupación de los países de la región. El enfoque del BID incluye apoyar el fomento de la capacidad de las instituciones que trabajan en los ámbitos de la prevención situacional y social del delito, la actuación policial preventiva y de medidas judiciales y de rehabilitación para la prevención del delito y la violencia. Por su parte, el Banco Mundial ha desarrollado también diversas iniciativas de prevención del delito y la violencia urbana en los últimos años, y su plataforma de aprendizaje en línea e-Institute ofrece cursos de capacitación sobre el tema.³⁸

En la misma línea, el PNUD considera la seguridad ciudadana como un desafío urgente para el desarrollo de los países (PNUD, 2013b). En su evaluación de las lecciones internacionales recientes para América Latina y el Caribe, concluye que hay pruebas claras de que la prevención puede tener efectos directos sobre los niveles de violencia y es rentable; de que las políticas represivas de mano dura en la región no solo han fracasado, sino que han tenido un efecto negativo en la democracia y los derechos humanos;

que se requieren intervenciones integrales de varios niveles que se adapten a los contextos locales; y que la participación ciudadana es un elemento fundamental para asegurar la inclusión.

Una de las primeras iniciativas puestas en marcha por ONU Mujeres tras su creación en 2010 fue el relevante programa mundial Ciudades Seguras Libres de Violencia hacia las Mujeres y las Niñas (2011-2017). El programa se inspiró en la labor de organizaciones de mujeres, organismos de la ONU y ciudades que echaron mano de la investigación participativa y de alianzas para aumentar la seguridad de las mujeres en las zonas urbanas (WICI, 2010, 2012; CISCA, 2006).³⁹ Su objetivo es desarrollar, implementar y evaluar las estrategias integrales de reducción y prevención del acoso sexual y otras formas de violencia sexual contra mujeres y niñas en los espacios públicos. La fase piloto del programa se lleva a cabo en cinco ciudades: El Cairo, Kigali, Nueva Delhi, Port Moresby y Quito, en que se están desarrollando las metodologías, las herramientas y el seguimiento y la evaluación.⁴⁰ Estas se llevan a cabo en colaboración con los gobiernos locales y nacionales, las organizaciones de mujeres locales y las empresas, así como con otros organismos de las Naciones Unidas. Las estrategias modelo se pondrán a disposición de otras ciudades, que podrán adaptarlas y ampliarlas en función de sus necesidades. Las otras dos fases del programa hasta 2017 se centrarán al menos en otras 35 ciudades de todo el mundo, y prevé también la evaluación de impacto de las ciudades iniciales. Actualmente, la Iniciativa Mundial de Ciudades Seguras incluye otras 17 ciudades de países en desarrollo y desarrollados que están adoptando el modelo, y un proyecto de mapeo mundial sobre las perspectivas de las mujeres y las niñas en materia de seguridad, en colaboración con ONU-Hábitat, UNICEF y otras agencias de la ONU.⁴¹

El trabajo de muchas de estas organizaciones, entre ellas ONU-Hábitat, ha puesto de manifiesto que la prevención del delito implica mucho más que un enfoque estrecho en torno a la delincuencia. Los expertos han enfatizado el hecho de que las ciudades son la base fundamental para la acción, y que no es el tamaño de las ciudades lo que hace que sufran problemas de inseguridad, delincuencia o violencia, sino su gobernanza y su gestión.

Debates y avances recientes en la prevención del delito basada en el conocimiento

«Algunos dicen que las buenas ideas surgen de la inspiración o hasta de la intuición. Otros dicen que las buenas ideas provienen de un análisis sistemático. Según el premio Nobel Daniel Kahneman... ambos planteamientos son ciertos».⁴²

La prevención del delito basada en el conocimiento y la prevención basada en datos objetivos abarcan diversos conceptos, pero implican principalmente la aplicación de los principios y la teoría de una investigación de calidad y métodos de evaluación bien contruidos, que permitan a los usuarios tener un cierto grado de confianza en que una determinada intervención ha producido los resultados esperados. En los últimos veinte años, el interés en la prevención del delito basada en el conocimiento no ha dejado de ganar fuerza, con una mejora de sus técnicas, aunque no parece que vayan a cesar los debates sobre el valor y la eficacia de diversos tipos de intervenciones o estrategias de prevención del delito.

Como han puesto de manifiesto la experiencia de ciudades como Medellín y Bogotá en Colombia, el desarrollo de intervenciones eficaces de prevención del delito requiere innovación y adaptación, así como una cuidadosa evaluación de los resultados. Basarse exclusivamente en prácticas previamente evaluadas se considera inherentemente conservador y contrario a la innovación, tal como sugiere la siguiente cita:

«Por eso, queremos exigir datos como base para la acción, pero también reconocemos que una interpretación estricta de los datos —lo que ya se haya demostrado que funciona— puede ser demasiado restrictiva... Los datos son de por sí inherentemente conservadores en cuanto norma. Imponen una disciplina a la acción que, en el ámbito de la lucha contra la delincuencia, es decididamente inoportuna».⁴³

Encontrar el equilibrio adecuado entre la innovación y la adaptación o la replicación de los proyectos existentes ha demostrado ser una estrategia que produce buenos resultados en otros lugares, y parece constituir un reto para los responsables y los profesionales de la prevención del delito. También influyen en ello preocupaciones políticas y demandas públicas. Muchos investigadores y responsables de la prevención del delito con frecuencia han centrado su atención en «lo que funciona», en estrategias que muestran resultados con relativa rapidez y que son fáciles de evaluar y valorar, tal como puso de manifiesto una versión previa de este informe (CIPC, 2010). La prevención situacional del delito, por ejemplo, se presta a fuertes métodos de evaluación y resultados relativamente rápidos. La prevención del delito basada en teorías del desarrollo, aunque se centra más en el largo plazo, también es sensible a altos estándares de evaluación, y ambos enfoques han recibido una considerable atención académica y política. Han demostrado la eficacia de las intervenciones en el tiempo y su transferibilidad. Algunas iniciativas de prevención del delito de base social y comunitaria presentan mayores desafíos debido a la amplia gama de actividades y variables involucradas. Sin embargo,

muchos países siguen invirtiendo en iniciativas sociales y comunitarias de prevención, que forman una parte central de muchas estrategias, mientras continúan desarrollándose enfoques de seguimiento y evaluación más matizados (Shaw, 2013; Sherman, 2012; CIPC, 2010).

Un número cada vez mayor de investigadores universitarios se muestran contrarios a un enfoque que *únicamente* mire hacia atrás y de causa y efecto para elegir intervenciones de las políticas, afirmando que han dado lugar a un conjunto cada vez más estrecho de preguntas (y opciones) sobre «lo que funciona» (Sampson *et al.*, 2013). Y afirman que los diseñadores de políticas necesitan saber mucho más que eso. Necesitan saber cómo funcionan las medidas, y en diferentes contextos y a lo largo del tiempo, cómo afectan a las diferentes poblaciones, como hombres y mujeres, y conocer una variedad mucho más amplia de factores, sin fijarse exclusivamente en el delito, lo que se denomina «el conocimiento sistémico sobre cómo se espera que funcione la política en un contexto social más amplio» (Sampson *et al.*, 2013, p. 588). De esa forma, los encargados de adoptar las políticas podrán aplicar «el mejor conocimiento actual disponible para cuestiones relevantes para la política» (Blomberg *et al.*, 2013, p. 575). Se han explorado también algunas de las formas en que los responsables de las políticas y los profesionales utilizan la investigación, y representan un paso más para entender cómo se desarrollan e implementan las buenas políticas de prevención del delito (Recuadro 2.8).

Un análisis detallado de la prevención social de la delincuencia en la modernidad tardía europea muestra que los países europeos han utilizado diversos enfoques y énfasis para la prevención del delito a través del tiempo (Hebberecht y Baillergeau, 2012).⁴⁴ Los autores de este análisis ofrecen algunas ideas importantes sobre la gama de intervenciones que pueden considerarse como prevención social de la delincuencia —lo que definen como medidas encaminadas a combatir las causas sociales del delito— y reconocen las dificultades para definir con claridad los límites entre las estrategias de prevención. También señalan los retos que presentan los cambios de las presiones gubernamentales o sociales y económicas. Por ejemplo, en Francia, la prevención social de la delincuencia y la mediación en los conflictos sociales en el espacio público han sido aspectos centrales de las estrategias de prevención y de la *politique de la ville* desde la década de 1990 (Raynaud, 2014; Wyvekens, 2009; Hebberecht y Baillergeau, 2012). El objetivo era proteger a los niños y a los jóvenes, especialmente mediante intervenciones educativas y recreativas, y el uso de la mediación para ayudar a resolver conflictos. Sin embargo, aproximadamente desde el año 2006, con un cambio gubernamental, ha crecido el interés en el país en los enfoques de prevención situacional del delito,

Recuadro 2.8 Cuatro ejemplos de la utilización de la investigación por parte de los responsables de definir las políticas y los profesionales

Uso táctico: Se usan los datos para justificar una política, posición o práctica existente.

Uso impuesto: Las dotaciones presupuestarias se destinan exclusivamente a implementar prácticas probadas o basadas en datos.

Uso instrumental: Cuando las pruebas empíricas se aplican directamente a las decisiones del programa o la política.

Uso conceptual: Las pruebas de las investigaciones sirven de base para las interrelaciones de los problemas y los retos por parte de los responsables de las políticas y los profesionales.

Fuente: Adaptado de Blomberg *et al.* 2013, p. 578-579

y en particular mediante circuitos cerrados de televisión (CCTV) (De Maillard y Germain, 2012). Recientemente se ha subrayado la enorme importancia de volver a usar la mediación, así como la participación activa de los ciudadanos en las políticas locales, especialmente en las áreas urbanas más desfavorecidas, que albergan altas concentraciones de inmigrantes recientes (Raynaud, 2014). La nueva estrategia nacional en Francia hace hincapié en el uso de la mediación social en combinación con otros métodos (véase la contribución al final de este capítulo).

En su análisis de la evolución de la prevención del delito en el Reino Unido, Crawford y Traynor (2012) señalan que la prevención situacional del delito, y en especial la expansión del uso de circuitos cerrados de televisión (CCTV), conforman un fuerte componente de las estrategias de prevención financiadas por el gobierno desde la década de 1990. Sin embargo, desde 1998, en virtud de la Ley inglesa sobre delincuencia y disturbios, la prevención social y comunitaria del delito ha recibido una importante financiación a través de iniciativas como *Sure Start*, *Youth Inclusion Programmes* y *Family Intervention Programmes*. También se ha ofrecido un apoyo considerable a las intervenciones comunitarias, en particular a la introducción de agentes comunitarios de apoyo en los vecindarios locales, y a la vigilancia policial local con fines tranquilizadores que actúa en colaboración con el gobierno local. Posteriormente, el enfoque del gobierno se desplazó a un énfasis en el temor a la delincuencia y el comportamiento antisocial, y en activar ordenanzas civiles sobre comportamientos antisociales. Bajo el actual gobierno, los programas de intervención temprana dirigidos a las familias y a los niños en situación de riesgo (prevención basada en teorías del desarrollo) parecen estar recibiendo cada vez más apoyo.

En un reciente examen sobre la prevención del delito, Jendly (2013) sostiene que desde un punto de vista filosófico, científico y económico resulta más efectivo centrarse en los aspectos productivos y cooperativos de la prevención, y no en una «lucha» o una «guerra contra el crimen». En lugar de defender un enfoque sobre los demás, la autora considera que todas las estrategias de prevención del delito —social y basada en las teorías del desarrollo, comunitaria, ambiental y situacional— ayudan a incluir a las poblaciones y a los grupos excluidos y tienen su lugar en los planes de prevención estratégicos. También señala los peligros que la retórica popular y de los medios de comunicación conduzcan a una segregación de las personas y los grupos entre deseables e indeseables, fomentando un enfoque en los problemas de seguridad, en lugar de en la seguridad y la calidad de vida de las comunidades.

Disminución de la delincuencia, cambios en los comportamientos, recortes presupuestarios. Algunas implicaciones para la prevención del delito

La disminución de las formas tradicionales de delincuencia a que se hizo referencia en la primera parte del capítulo, así como el aumento de los delitos transnacionales y cibernéticos, plantean importantes interrogantes para la prevención del delito, especialmente en un momento en que muchos países experimentan presiones económicas y recortes presupuestarios, así como los impactos del aumento de la migración y la movilidad de las poblaciones. Por ejemplo, en Nueva Gales del Sur (Australia), uno de los principales desafíos identificados recientemente por los oficiales de seguridad cotidiana se refiere a las transferencias de gastos del Estado a los gobiernos locales (Shepherdson *et al.*, 2014). Esto ha supuesto en ocasiones la retirada o la reducción del apoyo financiero a programas una vez que están establecidos. También se ha observado un cambio en las prioridades y en la cultura, con un enfoque casi exclusivo en la prevención situacional, con su mayor capacidad para mostrar resultados rápidos, y la falta de apoyo a las intervenciones sociales para hacer frente a problemas más complejos.

También hay indicios de que, pese a la disminución de la delincuencia tradicional, los niveles de inseguridad entre los ciudadanos siguen siendo elevados en muchos países, y que las personas suelen creer que la delincuencia continúa aumentando (Maffei y Markopoulou, 2013). Algunas de las cuestiones que surgen en el ámbito de la prevención son de qué manera pueden las autoridades policiales y locales y el público responder a las formas antiguas y nuevas de la delincuencia y no abandonar la tarea de crear

alianzas locales. ¿Qué responsabilidades tienen las comunidades de acogida respecto a los nuevos inmigrantes, en lugar de dar por sentado que son estos quienes deben adaptarse?

El caso del Reino Unido ilustra algunos de los dilemas de la prevención del delito. Como se vio anteriormente, los niveles de delincuencia adquisitiva y violenta en el Reino Unido han disminuido sin parar desde mediados de los años noventa y actualmente son comparables a la tasa de delincuencia en 1981. Sin embargo, en relación con la actuación policial, se observan tres claras evoluciones convergentes. En primer lugar, ha habido cambios en las prioridades del gobierno nacional respecto a la policía. Esto implica un retorno a lo que se consideran los mandatos «básicos» de la policía del control del delito, alejándose de otras funciones más amplias de mantenimiento del orden y de servicio social (Millie y Bullock, 2013; Karn, 2013). Verbigracia, las tareas policiales en las escuelas y en los barrios, las cuales se han ampliado y desarrollado considerablemente en los últimos veinte años, se están externalizando al sector privado, junto con el control de disturbios. En segundo lugar, se han producido drásticos recortes en los presupuestos policiales, llegando al 20% en los presupuestos para 2014-2015. A esto hay que sumar los fuertes recortes a las autoridades locales en materia de servicios sociales. Ambos cambios ponen en peligro los beneficios de la prevención del delito de las iniciativas de la policía de proximidad bien desarrollada y de creación de alianzas locales, así como de la vigilancia en las escuelas. Otras tendencias que se observan son una menor atención a las normas y objetivos nacionales y un mayor recurso al sector privado y a iniciativas de voluntariado en lugar de la prestación estatal (Crawford & Traynor, 2012).

El tercer cambio se refiere a la forma en que la policía se rige a nivel local, tras la introducción en 2011 de un sistema de elección pública local de comisarios civiles de policía, que sustituye al sistema en que las autoridades policiales no eran elegidas. Según el gobierno, de esa forma la policía será más democrática y más sensible a las preocupaciones locales. Sin embargo, en la elección inicial de comisarios de policía realizada en 2012 solo votó el 15% de la población. Por ello, algunos observadores se han preguntado si los comisarios pueden considerarse realmente democráticos y consideran que el sistema se presta a abusos (Millie y Bullock, 2013; Reiner, 2013; Bridges, 2011). La población podría exigir que la policía centre su lucha contra la delincuencia en las comunidades «impopulares» o en grupos minoritarios, por ejemplo. Eso tendría repercusiones en las relaciones raciales, con el uso de técnicas policiales como la detención y el registro, o los puntos calientes de la vigilancia policial, de una manera que podría centrarse injustamente en poblaciones minoritarias,

lo cual contribuiría a disminuir la legitimidad de la policía. Eso también podría hacer que se apartara la atención de cuestiones importantes, como el reclutamiento de miembros de las minorías para la policía, o la vigilancia de enfoques como el de la detención y el registro.

Algunas de estas cuestiones se abordan con más detalle en la contribución de Jacqui Karn que figura al final de este capítulo, titulada *Actuación policial y reducción de la delincuencia en un mundo en evolución: implicaciones para la práctica*. Entre otros temas, plantea la cuestión de la necesidad de que la actuación policial y la prevención del delito encuentren mejores formas de enfrentarse a la diversidad creciente de las comunidades urbanas y a las transformaciones de la interacción entre la delincuencia y la comunidad. Y se refiere a un movimiento que recibe actualmente una gran atención en Estados Unidos, Europa y Australia: el de la justicia procesal (Hough, 2013; Karn, 2013; Maffei y Markopoulou, 2013; Tyler, 2007).

En tiempos de austeridad, los principios de la justicia procesal pueden permitir a la policía lograr «más con menos»... Las teorías de la justicia procesal son, esencialmente, teorías sobre el uso de la autoridad. Algunos de sus conceptos organizativos centrales son la confianza en la justicia, la legitimidad, la cooperación y la observancia de la ley.»⁴⁵

En Europa, un proyecto de investigación actualmente en curso, llamado Fiducia, está estudiando nuevas tendencias y datos de la delincuencia, la eficacia de las políticas penales actuales, el temor a la delincuencia, la confianza en la justicia y las actitudes punitivas entre los ciudadanos.⁴⁶ Responde a los cambios rápidos en la población, el aumento de la sensación de inseguridad y el temor a la delincuencia, así como a las demandas públicas de políticas judiciales más punitivas, aspectos todos que son preocupaciones comunes entre los países europeos. A partir del estudio de las estrategias de control de la delincuencia, los investigadores también se muestran a favor de un modelo de justicia procesal que otorgue legitimidad y equidad a la forma en que la policía y el sistema judicial responden a la delincuencia y los problemas relacionados. Se declaran a favor de:

«Un cambio desde un estrecho instrumentalismo hacia un enfoque más amplio respecto a la observancia de la ley, poniendo más énfasis en la legitimidad, la equidad y la calidad de los procesos judiciales, así como en los mecanismos de control normativo (políticas basadas en la confianza). Actuando sobre las normas sociales, las políticas basadas en la confianza tienen por objeto velar por la observancia de la ley a lo largo del tiempo, reduciendo así el nivel de delincuencia y la tasa de

reincidencia, y evitando al mismo tiempo medidas muy costosas, como el encarcelamiento masivo. A modo de efecto secundario positivo, disminuirían la importancia del llamado *populismo penal*, haciendo que al mismo tiempo los políticos respondan a la opinión pública y a las demandas procedentes de los ciudadanos.»⁴⁷

En el recuadro 2.9 se resumen algunos ejemplos de los enfoques de alianzas específicas con la policía que incorporan esas preocupaciones. Se trata de proyectos de prevención del delito a nivel comunitario inspirados en el trabajo de la Unidad de Prevención de la Violencia creada por la Policía de Strathclyde (Escocia), analizados previamente.

Costos y beneficios

Gran parte de la discusión sobre por qué los países y las ciudades deberían invertir en la prevención del delito (y en salud pública) se ha apoyado siempre en la evidencia de los costos y beneficios de la prevención en comparación con sus alternativas. Estos han demostrado de diversas maneras que los costos sociales y económicos de la delincuencia y la victimización, especialmente en relación con la justicia penal y los costos sanitarios o la pérdida de ingresos son muy superiores a los destinados a los programas de prevención.⁴⁹ En la década de 1990, estudios como los de, entre otros, la Rand Corporation, demostraron que, por cada dólar invertido en programas para hacer que los niños permanezcan en la escuela u ofrecer asistencia educativa preescolar a las familias, se ahorran muchos más dólares en acciones de justicia y asistencia social que no ya no necesitarían más adelante los niños y las familias (Greenwood *et al.*, 1996). A lo largo de los años se han desarrollado diversos enfoques para calcular los costos tangibles e intangibles de la delincuencia.⁵⁰

Tales argumentos son incluso más pertinentes en períodos de escasez de recursos, y algunas investigaciones recientes han vuelto sobre el tema. En 2012-2013, el BID inició una serie de innovadores estudios sobre los costos de la delincuencia en América Latina y el Caribe para ayudar a los responsables políticos a comprender toda la magnitud de los impactos de la delincuencia y la violencia en sus ciudadanos. Entre otras conclusiones, los estudios pusieron de manifiesto que la violencia doméstica contra las mujeres en Perú y en América Latina en general tuvo efectos negativos sobre la salud de los niños de la familia (Aguero, 2013); que la violencia en una comunidad afecta al peso de los niños al nacer y, por ende, a sus perspectivas de vida (Koppensteiner y Manacorda, 2013); y que los aumentos en las tasas de homicidio en los municipios en México estaban claramente relacionados con un menor desarrollo

Recuadro 2.9 Salud pública y prevención selectiva. Proyectos canadienses de movilización comunitaria

Proyecto de Movilización Comunitaria de Prince Albert (CMPA), Saskatchewan (Canadá)

El proyecto CMPA se lleva a cabo en la ciudad de Prince Albert y fue creado en 2009 merced a la financiación de la provincia de Saskatchewan. El CMPA se inspiró en investigaciones llevadas a cabo en Glasgow (Escocia), que condujeron al desarrollo de un grupo de movilización comunitaria y a una estrategia integral de reducción de la violencia que involucraba a diversos sectores de la sociedad. El CMPA se centra en la prevención y represión de la delincuencia y la violencia, reuniendo a varios socios⁴⁸ para ofrecer intervenciones a corto y largo plazo para las personas en riesgo. La investigación y el análisis se utilizan para prestar servicios específicos y eficaces para las personas en riesgo de involucrarse en conductas delictivas. Apunta a las causas últimas de la delincuencia, ofreciendo asesoramiento y apoyo a las personas y las familias necesitadas, por ejemplo, a quienes sufren adicciones o problemas de salud mental o a quienes requieran mayores estudios o capacitación. El CMPA consta de dos componentes:

1. El grupo de coordinación: Un grupo de unas 20 personas de los diferentes socios del CMPA, que se reúne dos veces a la semana. Este grupo identifica los problemas emergentes y a las personas en riesgo y proporciona respuestas inmediatas, coordinadas e integradas. Cualquier miembro o parte interesada del grupo de coordinación o cualquier organización unitaria externa puede presentar un caso ante el grupo.
2. El Centro de Responsabilidad (COR): Un grupo de profesionales de los ministerios participantes y socios en las tareas de vigilancia, que examinan las nociones de seguridad cotidiana y bienestar de la comunidad a un nivel más amplio. Establece metas de largo plazo para la comunidad y soluciones para la prevención y reducción de la delincuencia. Sus recomendaciones se basan en una amplia combinación de investigación, análisis y experiencia. El COR elabora informes sobre las tendencias observadas en las lecciones aprendidas, ofrece un apoyo de enlace a los organismos que participan, trabaja con la provincia para poner en marcha diversas medidas y constituye una fuente de datos sobre estudios, información y consultas. Además, el COR elaboró un perfil estadístico para orientar las acciones del grupo de coordinación en 2013, que puso de manifiesto que el 62% de las discusiones del grupo de coordinación se referían al riesgo de alcoholismo. Como respuesta, el CMPA llevará a cabo una amplia estrategia para la prevención del abuso del alcohol.

Ciudad de Winnipeg: estrategia contra la delincuencia bloque a bloque (Manitoba, Canadá)

Pese a una reducción general de la tasa de delincuencia entre 1991 y 2010 (en buena parte debido al descenso en el robo de vehículos), los delitos violentos y la seguridad cotidiana siguen siendo retos importantes para la ciudad de Winnipeg. Como respuesta, en 2013, la provincia de Manitoba, la ciudad de Winnipeg y el Departamento de Policía de Winnipeg comenzaron a establecer la estrategia contra la delincuencia bloque a bloque (implementada oficialmente en marzo de 2014). La estrategia se basa en el programa CMPA de Prince Albert. Dicha estrategia Winnipeg se centra en la prevención y la intervención temprana y comenzará por actuar en 21 bloques de un barrio específico. Desarrollará un programa coordinado en que participarán la policía, el gobierno de la ciudad, los organismos sociales y los grupos de la comunidad para hacer frente a las causas profundas de la delincuencia y los problemas derivados para el barrio.

económico y menores oportunidades laborales, y con una reducción de la fuerza de trabajo (Robles *et al.*, 2013).⁵¹

En Canadá, un estudio detallado sobre los costos de la delincuencia violenta en 2009 estima que tuvo un impacto económico de 11 700 millones de dólares estadounidenses, la mayoría relacionados con los costos relativos a las víctimas (Beeby, 2014).⁵² Esto incluye los costos médicos a corto y largo plazo, salarios perdidos, costos penales y sociales, así como los costos intangibles, como el dolor y el sufrimiento. Un estudio anterior en torno a los costos de la violencia de pareja estima el impacto económico total en 6 800 millones de dólares en un año (Zhang *et al.*, 2012). Este trabajo

se basó en un reciente análisis de costos detallado llevado a cabo en Estados Unidos, Australia y el Reino Unido, para demostrar los beneficios económicos de la reducción de la delincuencia.

En Estados Unidos, el estado de Washington ha adoptado directrices para los responsables políticos sobre el costo-beneficio de la prevención del delito (Lee *et al.*, 2013). En términos más generales, en Estados Unidos se ha entablado recientemente un intenso debate sobre las consecuencias económicas del elevado gasto en el sistema penitenciario junto con una financiación escasa para la policía y la evidencia de que ciertos tipos de vigilancia policial, entre otras intervenciones, pueden reducir de manera

eficaz la delincuencia.⁵³ Entre otros argumentos, se ha demostrado que las intervenciones de prevención selectivas, como la vigilancia policial de los «puntos calientes», reducen eficazmente la delincuencia en las zonas donde se produjeron la mayoría de los delitos, sin provocar que se desplacen a zonas vecinas de las ciudades, y que, por tanto, resultan rentables.

Reinversión en la Justicia

La iniciativa de la reinversión en la justicia también ha ido ganando terreno en Estados Unidos en los últimos años. Originalmente lanzada por la Oficina de Asistencia Judicial en 2006, la puso en marcha el Congreso en 2010.⁵⁴ El objetivo esencial de la iniciativa es el ahorro de gastos y el uso de estrategias basadas en datos objetivos para mejorar la seguridad pública y reducir los gastos en el sistema penitenciario y de justicia penal, mediante la reinversión de fondos en el ámbito de la reducción en la delincuencia y el fortalecimiento de los barrios. Ha acarreado algunos cambios importantes en las prisiones y un interés renovado en las alternativas a la encarcelación y en la participación de la comunidad. El gobierno federal aprobó una ley para reducir el uso de las penas mínimas obligatorias para delitos relacionados con las drogas en 2013, con algunas consecuencias importantes respecto al encarcelamiento. Ahora, las penas mínimas obligatorias están ahora restringidas a quienes cometen delitos graves, violentos o de alto nivel relacionados con las drogas. En la ciudad de Nueva York, el programa NeON (Red de Oportunidades del Barrio) es un buen ejemplo de dicha reinversión.⁵⁵ Viendo que las tasas muy altas de encarcelamiento estaban concentradas en siete barrios de la ciudad, el departamento de libertad condicional puso en marcha un plan estratégico para «no hacer daño», «hacer más bien» y «hacerlo en la comunidad». Las oficinas de libertad condicional han sido trasladadas a diversas oficinas satélites en centros comunitarios, diseñados para convertirse en puntos centrales del barrio, con la participación y acogida de miembros de la comunidad, que ahora se ven como parte de la solución y no del problema. También se han llevado a cabo otras diversas iniciativas en asociación con el municipio y las organizaciones comunitarias (por ejemplo, la Iniciativa del Alcalde para Jóvenes y Caminos de la Educación Comunitaria hacia el Éxito) y se está valorando la implementación del proyecto.

Un reciente estudio llevado cabo en Australia analiza las consecuencias económicas de orientar las intervenciones de prevención del delito a las poblaciones o lugares con una mayor concentración de casos de delincuencia y victimización (Allard *et al.*, 2013). Echando mano a la noción de trayectorias delictivas y a los vínculos entre delincuencia y los lugares en que se produce, ese estudio realizó un seguimiento

de una cohorte de infractores nacidos en 1990. Identificaron cinco grupos diferentes de infractores reincidentes (dependiendo de la edad en que entraron en contacto con el sistema judicial), su ubicación, utilizando técnicas de mapeo geográfico, y estimaron los costos de las intervenciones de la justicia penal y los amplios costos sociales y económicos a lo largo del tiempo. Los que entraron en contacto con la delincuencia siendo niños o adolescentes representaban solo el 5 % de la cohorte, pero suponían el 47 % de los costos totales. Además, los delinquentes crónicos tendían a concentrarse en un pequeño número de zonas geográficas urbanas. Esas zonas se caracterizan por una «extrema desventaja social y económica» (Allard *et al.*, 2013, p. 35). De esta forma, concluyeron que centrar los programas sociales y educativos de intervención temprana en esas áreas ayudaría a evitar que futuras cohortes de niños entraran en contacto con el sistema judicial y, probablemente, se convirtieran en delinquentes crónicos.

Avances en la evaluación y las herramientas

«En general, creemos que las intervenciones más complicadas requieren más recursos, pero estarán mejor adaptadas a los problemas reales de la delincuencia, y obtendrán mejores resultados.»⁵⁶

Observatorios

Sigue vivo en el ámbito internacional el interés por crear observatorios de la delincuencia y de los problemas sociales. Eso se debe a la necesidad de contar con datos precisos y fiables para ayudar a desarrollar intervenciones estratégicas. Se trata no solo de observatorios de la delincuencia que se ocupan de la prevención, sino relacionadas con otros ámbitos específicos como el transporte público u otros conexos, como la salud pública o la construcción de la paz. Actualmente existen varios que actúan a nivel nacional y regional. Algunos ejemplos nacionales pueden ser el Observatorio Nacional de la Delincuencia y las Respuestas de la Justicia Penal (ONDRP) y el Observatorio Nacional de la Delincuencia en los Transportes (ONDT), ambos de Francia. Entre los ejemplos regionales, podemos citar el Observatorio e Índice de Seguridad Democrática del Sistema de la Integración Centroamericana (OBSICA), un observatorio regional con sede en El Salvador. El papel del OBSICA es analizar, supervisar y evaluar la información en materia de delincuencia y seguridad en los países de la región, para colaborar al desarrollo de políticas públicas y estrategias que mejoren la seguridad pública. Organizaciones internacionales como el Observatorio Interamericano de Seguridad de la OEA y del PNUD están proporcionando asistencia técnica y al desarrollo a los observatorios de delincuencia, así

como herramientas tales como el Manual de la OEA para los Observatorios Nacionales y el Repertorio de Observatorios Internacionales del CIPC (CIPC, 2009).

Desde 2007, el CIPC ha coorganizado una serie de reuniones internacionales sobre observatorios de la delincuencia.⁵⁷ La cuarta reunión, celebrada en Cartagena de Indias (Colombia) en agosto de 2013, reunió a representantes de diversos observatorios, así como a responsables políticos, centros e investigadores académicos en el ámbito de la delincuencia. Entre las recomendaciones de la reunión se citó la necesidad de elaborar normas para estandarizar los observatorios de la delincuencia y asegurar un nivel mínimo de calidad, incluyendo la posibilidad de la acreditación; la necesidad de un organismo internacional que supervise dicho proceso de normalización; y la importancia de contar con un foro para el intercambio de información y el diálogo y facilitar la creación de asociaciones (CIPC, 2014). La *Geneva Declaration* y el *Small Arms Survey* también celebraron una reunión de expertos sobre los observatorios y sistemas de monitoreo de la violencia armada en junio de 2013.⁵⁸

Diagnósticos de seguridad y herramientas de evaluación

Como se señaló anteriormente, la evaluación siempre ha sido uno de los aspectos más problemáticos de la prevención de la delincuencia. Aparte de las dificultades de demostrar resultados claros de los programas de intervenciones múltiples, los responsables de definir las políticas y los donantes no siempre han destinado suficientes fondos, recursos o tiempo para que los proyectos cuenten con una buena evaluación. Se tiende a dar prioridad a los resultados a corto plazo sobre los de largo plazo, y muchas veces los profesionales no han contado con los conocimientos técnicos necesarios para diseñar y poner en práctica la evaluación de los proyectos. En los últimos años se ha expandido a nivel internacional la elaboración de herramientas para la implementación y la evaluación de la prevención basada en datos objetivos. Esto incluye la producción de guías para la evaluación de programas, herramientas mejoradas para el mapeo geográfico, inventarios de prácticas eficaces y orientación sobre la realización de diagnósticos de seguridad local, que constituyen la base de toda la planificación estratégica local en la prevención del delito.

En Estados Unidos, el Instituto Nacional de Justicia de la Oficina de Programas de Justicia mantiene ahora una base de datos sobre programas y prácticas eficaces de prevención del delito y de justicia penal, basándose en los resultados de investigaciones rigurosas.⁵⁹ También pone a su disposición un programa gratuito de estadísticas espaciales para cartografía

de la delincuencia, denominado CrimeStat IV.⁶⁰ Esto permite obtener una imagen de diversos incidentes delictivos y ayuda en la identificación de los «puntos calientes» de la delincuencia, entre otras preocupaciones. También se ha llevado a cabo un examen de los enfoques de previsión de la delincuencia, o *vigilancia predictiva*, con el fin de servir de guía a las fuerzas policiales (Perry *et al.*, 2013). Los autores examinan los métodos de predicción de delitos, delincuentes, la identidad de los perpetradores y las víctimas de la delincuencia así como la variedad de enfoques que se pueden utilizar. En general, los análisis de vigilancia predictiva requieren de grandes conjuntos de datos y complejas metodologías de análisis, si lo comparamos con el análisis convencional de la delincuencia, pero los autores hacen hincapié en que el papel de la predicción es proporcionar una base para las intervenciones preventivas.

En Europa, el EFUS coordina en la actualidad el proyecto AUDITS, cuyo objetivo es brindar orientación a las ciudades sobre la manera de conducir y utilizar diagnósticos de seguridad. El proyecto está desarrollando un manual de diagnósticos de seguridad local para las ciudades europeas, con el fin de aumentar la capacidad de las ciudades para llevar a cabo análisis con base científica sobre los problemas de la delincuencia y la victimización a la hora de preparar el desarrollo de estrategias de seguridad ciudadana. Se basa en el compendio internacional sobre diagnósticos de seguridad originalmente publicado en 2007 (EFUS, 2007).⁶¹

En América Latina se han llevado a cabo una serie de diagnósticos de seguridad en Medellín y Caucasia y en siete municipios del departamento de Antioquia (Colombia) para ofrecer una base de referencia y datos empíricos en torno a las tendencias y los patrones de la delincuencia. Forma parte de un proyecto de colaboración entre el gobierno y el departamento de Antioquia y la UNODC para reforzar las políticas de seguridad ciudadana. Algunos de los municipios se encuentran en zonas que se vieron afectadas por el conflicto interno de las últimas décadas. Un informe sobre la variedad y el uso de diagnósticos de seguridad y su papel en el desarrollo de planes de acción de seguridad y protección ciudadana en diferentes contextos resume las principales conclusiones de siete de los diagnósticos.⁶² Desde entonces, la metodología de los diagnósticos de seguridad se ha incorporado a las políticas locales de prevención de la delincuencia como un modelo. En Canadá, el Centro Nacional para la Prevención de la Criminalidad ha elaborado un manual de diagnósticos de seguridad para prevenir la trata de personas y la explotación sexual (Public Safety Canada, 2013). La guía también está siendo testada en diversos municipios canadienses (véase el capítulo 5).

Para apoyar su programa de seguridad ciudadana, el BID también ha publicado un protocolo para la elaboración y evaluación de los programas de seguridad ciudadana en América Latina (Sherman, 2012). Sobre la base de los conocimientos en materia de prevención de la delincuencia basada en datos objetivos, Sherman hace hincapié en que el desarrollo y la puesta a prueba de las iniciativas de prevención del delito implica usar teorías para explicar cómo y por qué funcionan o no funcionan, la importancia de medir la aplicación y sus resultados y hacer «comparaciones justas» que permitan medir la eficacia de los resultados. Él establece algunos principios clave para la prevención del delito basada en datos objetivos, incluyendo que la delincuencia: debe medirse de forma fiable y precisa mediante sistemas debidamente verificados (por ejemplo, informes policiales detallados, encuestas de victimización, sistemas de vídeo y de GPS); debe clasificarse de una manera tal que apoye la prevención del delito (por ejemplo, sistemas de información policial según el tipo de hechos denunciados, más bien que los que reflejen el número total de tipos de delitos en una zona e informen acerca de las características locales, etc.); y la delincuencia debe analizarse mediante múltiples unidades y categorías (por ejemplo, delinquentes, redes criminales, víctimas, microlugares, comunidades, tiempos, días de la semana, etc.).

La Iniciativa Mundial de Ciudades Seguras de ONU Mujeres para hacer que las ciudades sean seguras para las mujeres y las niñas y que se ha discutido previamente, se diseñó específicamente para permitir la evaluación de su impacto y ha producido una serie de herramientas para brindar orientación a los equipos de ciudades más seguras en la evaluación. Se prevé que cada sitio piloto podrá evaluar la reducción en el acoso sexual y otras formas de violencia sexual; se producirá una reducción del miedo y una mayor sensación de seguridad entre las mujeres y las niñas; y se dará un aumento de la autonomía y la movilidad entre las mujeres y las niñas en el uso del espacio público, en línea con el marco de evaluación inicial desarrollado para la iniciativa.⁶³

Conclusión

Continúa en numerosas regiones una tendencia a la baja en los índices de violencia y las formas convencionales de delincuencia, pero manteniendo una distribución muy desigual. Las tasas de homicidios siguen disminuyendo en general, aunque parece darse una polarización entre regiones con tasas de homicidios muy altas y otras con tasas muy bajas. Los hombres jóvenes siguen siendo el grupo con mayor riesgo de sufrir homicidio. Sin embargo, en algunas regiones, los homicidios en el contexto de violencia de pareja se han convertido en la principal causa de muerte no accidental de mujeres, y casi llega

a igualarse con los homicidios masculinos. Los cambios globales y las tecnologías de las comunicaciones podrían estar teniendo un impacto transformador sobre la delincuencia, creando tanto nuevas manifestaciones de ésta como haciendo posible cometer a través de nuevas formas los delitos tradicionales. La ciberdelincuencia está avanzando rápidamente, y los costos económicos asociados a ella parecen ser mucho más elevados que las pérdidas por los delitos tradicionales contra la propiedad.

En cuanto a la prevención del delito, la incertidumbre económica en conjunto con poblaciones cada vez más móviles ha tenido un efecto importante en muchos países, creando dilemas para la prevención. El descenso de la criminalidad en algunos de éstos no ha ido acompañado por una mayor sensación de seguridad, y en numerosas regiones son evidentes el racismo, la intolerancia y la disminución de la cohesión social. Los recortes en la financiación de la policía y otros servicios pueden dar lugar a cambios en la prevención comunitaria y en la colaboración con la comunidad, amenazando la legitimidad de la justicia local. Las tendencias de la delincuencia continúan subrayando la importancia de examinar las diferencias de género.

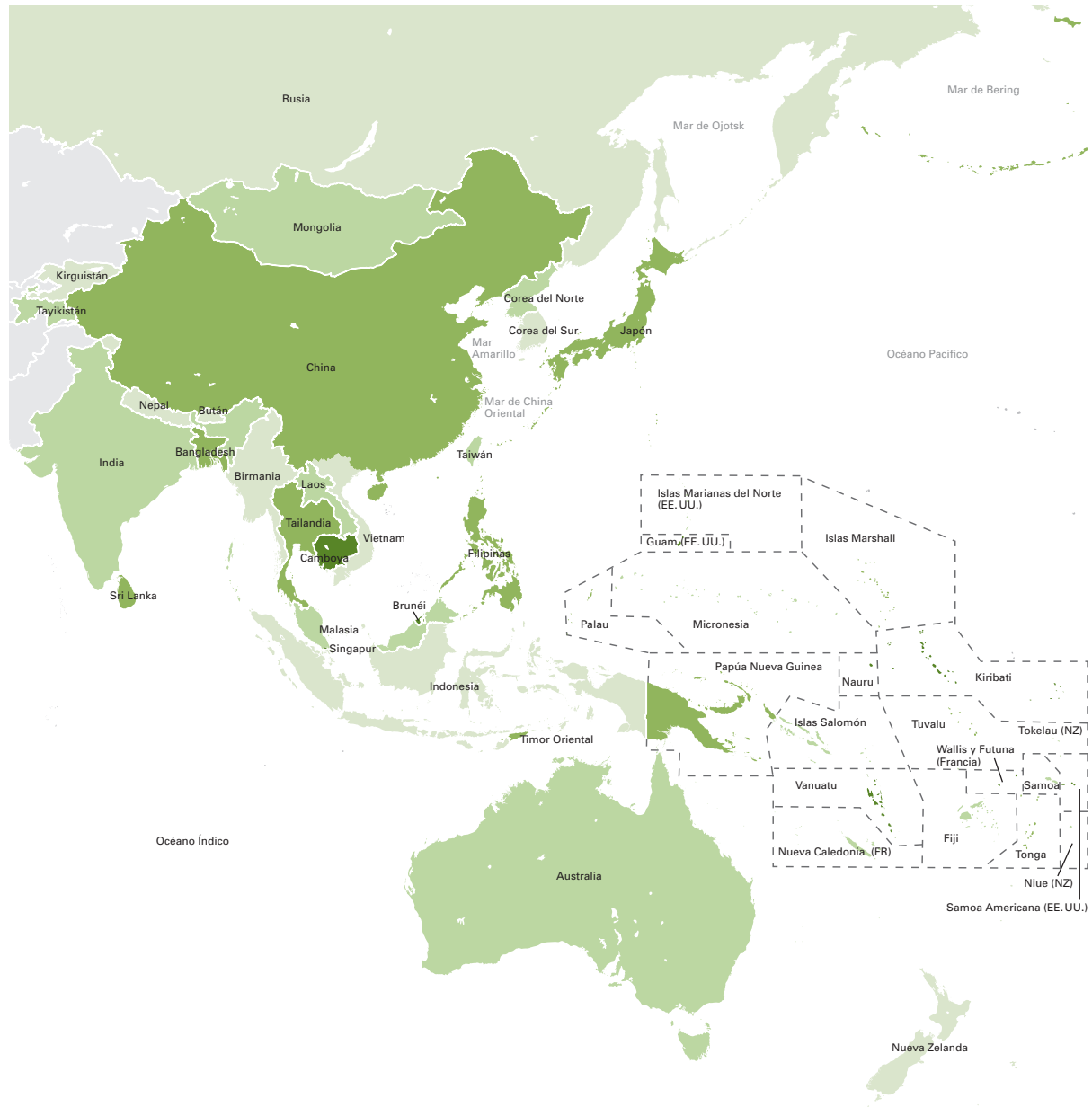
Sin embargo, al examinar los nuevos desarrollos en la prevención del delito, se observa un creciente consenso a nivel mundial sobre la importancia de promover este tipo de intervención, especialmente a nivel local y centrada en enfoques integrados y en la participación de los ciudadanos. Como fue indicado en el Informe internacional 2010 del CIPC, la prevención del delito se está integrando actualmente en el trabajo de muchas organizaciones internacionales como requisito previo para el desarrollo y como una forma humana y económica de equilibrar las políticas públicas. Cuatro años después, esa tendencia parece haberse intensificado, con mayores pruebas sobre las intervenciones eficaces, (incluso en países con altos niveles de violencia), y de su rentabilidad. También se reconoce ampliamente la necesidad que los responsables políticos desarrollen políticas de prevención del delito, con un énfasis creciente en el uso de la mejor información disponible actualmente, sin limitarse exclusivamente a las que han sido objeto de rigurosas evaluaciones de causa y efecto. La implementación de estrategias de prevención del delito y la financiación a largo plazo continúan siendo, como siempre, un desafío.

Delincuencia y seguridad en Asia Sudoriental y el Pacífico Occidental

Peter Homel y Rolando Ochoa⁶⁴

Contribución

Figura 1 Asia Sudoriental y Pacífico Occidental



Fuente: Wikimedia Commons

La región de Asia y el Pacífico está formada por 63 países y territorios, que se agrupan en cinco subregiones: Asia Oriental y Nororiental, Asia Sudoriental, Asia Meridional y Sudoccidental, Asia Septentrional y Central, y el Pacífico. En su conjunto, Asia es la región más grande en el mundo, con un 30 % de la superficie terrestre y el 60 % de la población, además de ser muy variada. (ONU-Hábitat y UN ESCAP, 2010, p. 4). La gran extensión de la región Asia-Pacífico incluye economías de altos, medios y bajos ingresos, además de una compleja mezcla de sociedades y culturas diversas. Va desde países muy urbanizados a otros menos urbanizados.

Aquí nos centraremos en los países del sudeste asiático y el Pacífico que integran la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSA) y el Foro de las Islas del Pacífico.⁶⁵ Asia Sudoriental solo representa el 20 % del total de la población mundial. La población de Asia Sudoriental se triplicó entre 1950 y 2000, pasando de 178 millones a 522 millones, y sigue siendo una de las de más rápido crecimiento del mundo. Como resultado, la región tiene una de las poblaciones más jóvenes del mundo; los jóvenes (15-24 años) representan alrededor del 22 % de la mano de obra y el 59 % de los desempleados (ONU-Hábitat y UN ESCAP, 2009, p. 35).

En 2030, el 50 % de la población vivirá en ciudades o asentamientos urbanos, con lo que la región será la más densamente urbanizada del mundo. Las tasas de urbanización de las poblaciones rurales de las Islas del Pacífico están entre las más rápidas del mundo; su historia reciente está salpicada por inestabilidad social y política y dificultades económicas (ONU-Hábitat y UN ESCAP, 2009, p. 49).

La tabla siguiente ilustra dicha situación económica en el caso de tres países representativos de la región Asia Pacífico: Indonesia, Tailandia y Papúa Nueva Guinea. Por un lado, toda la región ha tenido en 2012 un crecimiento significativo del PIB —con un promedio del 7,5 % para la región de Asia Oriental y el Pacífico (que incluye a China y Corea del Sur), lo que ha dado lugar a un aumento considerable de la creación de riqueza. Sin embargo, a la vez se han dado altos niveles de desigualdad (medida por el coeficiente de Gini). Las desigualdades han ido de la mano del crecimiento, lo cual ha tenido un impacto significativo en los niveles de delincuencia y violencia.

Pese a las altas tasas de pobreza y desigualdad, la mayoría de las ciudades de Asia y el Pacífico no enfrentan hasta la fecha problemas de delincuencia a una escala similar a la de los países desarrollados occidentales. Además, la percepción de la seguridad ha sido por lo general más alta que en otros países en desarrollo. Sin embargo, aunque las tasas de delincuencia no sean altas, la experiencia comunitaria de

Figura 2 Tasas del PIB y coeficiente de Gini de algunos países de Asia Sudoriental y de países insulares del Pacífico

PAÍS	CRECIMIENTO DEL PIB (%)	COEFICIENTE DE GINI
Indonesia	6,2 (2012)	38,1 (2011)
Tailandia	6,5 (2012)	39,4 (2010)
PNG	8,0 (2012)	42,4 (2006)

Fuente: Banco Mundial, indicadores <http://data.worldbank.org/indicator/>

la violencia social e institucional sí que lo es. En casi todas las zonas urbanas empeora la sensación de seguridad y se da un mayor énfasis (y mayores inversiones) en velar por la seguridad personal y del hogar (ONU-Hábitat y UN ESCAP, 2009, p. 2). Las amenazas a la seguridad y la seguridad de las personas se están convirtiendo en los asuntos más urgentes de la región. Presentan una escala y un alcance diversos, desde la delincuencia organizada (incluidos los ataques terroristas y los delitos ambientales, como pesca y tala ilegales y contrabando de especies silvestres); alteraciones del orden público y disturbios (alimentados de diversas maneras por las tensiones étnicas o políticas); trata de personas; delitos relacionados con las drogas; violencia comunitaria y doméstica, incluyendo problemas agudos o crónicos de violencia doméstica; agresiones físicas y con armas; actividad de pandillas y aparición de estructuras alternativas de poder asociadas con la economía informal; y homicidios (UNODC, 2013, p. iii).

Sin embargo, dado que las tasas de delincuencia han sido, aparentemente, muy bajas durante tanto tiempo, se ha prestado poca atención a las estrategias y enfoques de prevención de la delincuencia y a la promoción de la seguridad cotidiana en toda la región. Eso parece deberse principalmente a las siguientes razones:

- La idea de que la violencia doméstica es algo «privado»;
- El deseo de que no se den a conocer ni se debatan ampliamente los factores étnicos y religiosos de la violencia;
- La falta de una verdadera preocupación sobre los efectos de la delincuencia sobre los pobres y la capacidad de los ricos de protegerse de la delincuencia; y
- Lo más significativo es la creencia generalizada de que el «desarrollo», o un alto crecimiento económico, darán lugar a la erradicación de la pobreza y, por tanto, de la delincuencia (ONU-Hábitat y UN ESCAP, 2009, p. 1).

Una importante consecuencia de esta situación es la falta de preparación general para elaborar y aplicar medidas eficaces y sostenibles de prevención del delito en toda la región. Y eso pese a que la experiencia

demuestra que éste es el mejor momento para desarrollar estrategias de prevención eficaces a largo plazo, es decir, antes de que surjan los problemas o adquieran una dimensión tal que los haga difíciles de manejar (Homel, 2009).

Los siguientes son los principales problemas identificados por los escasos exámenes de la situación sobre la delincuencia y la seguridad en la región de Asia Sudoriental y el Pacífico Occidental realizados en los últimos años. En esencia, estos son los factores clave a que se enfrenta la elaboración de un enfoque estratégico coherente para poner en marcha programas eficaces y eficientes de prevención del delito en toda la región:

- Creciente desigualdad de ingresos y pobreza urbana.
- Aparición de problemas de violencia, delincuencia y seguridad.
- Rápida urbanización y crecimiento de los asentamientos informales y la correspondiente economía informal.
- Nuevas dinámicas en la juventud, el género y el hogar.
- Falta de estrategias policiales modernizadas.
- Problemas para desarrollar y aplicar nuevos mecanismos de gobernanza, particularmente en relación con el gobierno regional y local.
- Escasez de datos fiables e información sobre planificación.
- Corrupción y crimen organizado.
- Uso limitado de métodos de consolidación de la paz y seguridad cotidiana.

Sin embargo, esto no significa que tales cuestiones no se aborden en toda la región. Por ejemplo, el Instituto de Justicia de Tailandia se ocupa de la mayoría de estos temas, dando prioridad a su trabajo en el ámbito de:

- Mujeres y niños en el sistema de justicia penal
- El Estado de derecho
- Delincuencia y desarrollo
- Justicia transicional, paz y seguridad
- Educación en materia de derechos humanos
- Estadísticas sobre la delincuencia y la justicia

Como trasfondo de este programa hay un compromiso con un planteamiento de la prevención basado en los derechos, que cree en la filosofía de que la delincuencia puede prevenirse y que deben abordarse sus causas profundas, entre las que suelen estar la pobreza, la falta de desarrollo, de educación y de acceso a la salud y a otros servicios básicos. También hay un reconocimiento de que la formulación de políticas en materia de delincuencia y justicia requiere de una sólida investigación basada en datos objetivos y la recogida y análisis de datos.

En otras partes de la región, cada vez se observa más claramente un compromiso para elaborar planteamientos más sistemáticos y basados en datos empíricos para la prevención de la delincuencia y el desarrollo de comunidades seguras, particularmente en respuesta a la necesidad de afrontar los problemas potenciales asociados a la creciente población joven de la región. Por ejemplo, en Vietnam, el gobierno se ha asociado con un importante grupo no gubernamental, denominado Plan Vietnam, para desarrollar e implementar un innovador programa de prevención del delito y de reinserción de menores (Plan Vietnam, 2011).

La Fundación de Prevención del Delito de Malasia ha dirigido la creación de una red nacional de clubes de prevención del delito en escuelas, que tiene como objetivo crear conciencia acerca de los comportamientos antisociales; promover la cooperación entre las escuelas y la policía con el fin de prevenir la delincuencia; y establecer una red de consejeros de los estudiantes para promover el lema de la KPC de «Prevenir es mejor que luchar».⁶⁶

En diversos países del Sureste Asiático existen fundaciones o consejos nacionales de prevención de la delincuencia similares, como es el caso de Indonesia, Filipinas y Singapur, asociados en su mayoría a la Fundación Asiática para la Prevención del Delito (ACPF), una ONG internacional reconocida como entidad de carácter consultivo general por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. La naturaleza de estas fundaciones de prevención del delito varía según los países: en algunos operan exclusivamente como organismos no gubernamentales y en otros tienen una asociación mucho más estrecha con el gobierno. El programa de cada una de ellas refleja igualmente los problemas y preocupaciones de cada país. Por ejemplo, el Consejo Nacional de Prevención del Delito de Singapur da protagonismo en su trabajo a la prevención del delito dirigida a las personas mayores, mientras que la Fundación de Prevención del Delito de Indonesia se centra más bien en la prevención de la delincuencia organizada y la corrupción.

El Foro de las Islas del Pacífico ha adoptado un marco de seguridad humana para el Pacífico. Dicho marco se ha fijado la meta de lograr una región del Pacífico en que las comunidades, las familias y las personas estén seguras y a salvo de las amenazas a su bienestar y su dignidad, y disfruten de estabilidad política, desarrollo económico sostenible y prosperidad social en el contexto particular de la región. Entre las medidas adoptadas para fortalecer la comunidad, la familia y la seguridad personal se cuentan:

- Fortalecer las políticas y las instituciones para hacer frente a la violencia de género;
- Utilizar mecanismos tradicionales y justos de resolución de conflictos;

- Promover la paz y la tolerancia en los currículos escolares;
- Ampliar las oportunidades para los jóvenes;
- Mejorar los sistemas consuetudinarios de administración de tierras para minimizar los conflictos relacionados con la tierra; y
- Promover las tradiciones comunitarias que fortalezcan la equidad y la armonía (Pacific Islands Forum, 2012, p. 7).

En la práctica, esos compromisos se están aplicando en grados diversos por diferentes países según las prioridades locales. Por ejemplo, varios países melanesios han optado por centrarse en los programas de prevención de la violencia, en particular los relacionados con la violencia intrafamiliar y de género (ONU-Hábitat y UN ESCAP, 2009, p. 61). Si bien estos temas también son importantes en algunas partes de Micronesia y Polinesia, su magnitud varía.

El Marco de Seguridad Humana del Foro de las Islas del Pacífico es una de las raras estrategias integrales para lograr comunidades seguras mediante la prevención del delito en toda la región. Como ha observado Redo (2012), las políticas y prácticas de prevención de la delincuencia, con el reconocimiento de que gozan en Europa, Norteamérica y Australasia, siguen siendo muy raras o incipientes en buena parte de África y de la región de Asia y el Pacífico.

Las circunstancias están cambiando rápidamente y los países de Asia y el Pacífico están recurriendo cada vez más a las lecciones de la experiencia en la prevención del delito de los países occidentales como apoyo para desarrollar sus propias respuestas a las consecuencias sociales y económicas de la delincuencia asociadas con el crecimiento urbano e industrial. Al hacer esto, se enfrentan al hecho de que las teorías, las bases empíricas y la experiencia práctica de la literatura tradicional sobre la prevención del delito se basan en experiencias culturales y económicas diversas, que pueden no resultar adecuadas para todos los desafíos específicos de la región.

Aparte de la necesidad de acomodar las presiones evidentes provocadas por los rápidos cambios sociales y económicos, existe también la necesidad de desarrollar nuevas formas de gobernanza que permitan hacer frente a las nuevas circunstancias de una forma más adecuada. En particular, la región de Asia y el Pacífico debe enfrentarse a las presiones de avanzar hacia formas de gobierno más representativas y sensibles para la gestión de la economía y la organización social y, en muchos casos, la transformación y la reforma del sector de seguridad. Estas nuevas formas de gobernanza podrían incluir, entre otras cosas, la ampliación de los derechos democráticos y la rendición de cuentas en la región, el reconocimiento de las formas comunitarias de gobierno y su fuerza y la provisión de formas

de gobernanza económica más justa y transparente para luchar contra la desigualdad y la corrupción. Un ejemplo es el Proyecto de Infraestructura Rural Comunitaria del Banco Mundial en Vietnam, que entre otros objetivos busca fortalecer la planificación descentralizada y la capacidad de ejecución en un país con un sistema centralizado de gobierno.

Al mismo tiempo, se trata también de una región muy vulnerable a los desastres naturales, algo que se agrava cada vez más por el impacto del cambio climático, cada uno de los cuales presenta su propio reto para conseguir comunidades seguras y armoniosas que sean sostenibles.

Prevención local de la delincuencia en Suecia

Karin Svanberg⁶⁷

Consejo Nacional de Prevención del Delito de Suecia (Brå)

El Consejo Nacional de Prevención del Delito de Suecia (Brottsförebyggande Rådet, Brå), que depende del Ministerio de Justicia, es un centro de investigación y desarrollo del sistema judicial. Su objetivo principal consiste en reducir la delincuencia y mejorar los niveles de seguridad en la sociedad mediante la producción de datos y la difusión de conocimientos sobre la delincuencia y su prevención. También recoge las estadísticas oficiales sobre delincuencia en Suecia, lleva a cabo la encuesta nacional de delincuencia, evalúa las reformas, realiza estudios para generar nuevos conocimientos y proporciona apoyo a la labor local de prevención del delito.

La unidad del Brå encargada de la Prevención Local del Delito⁶⁸ se creó en 1998, y desde entonces ha desarrollado y ampliado el conocimiento sobre la prevención local del delito mediante manuales, conferencias, seminarios y su página web.⁶⁹ Dicha unidad distribuye asimismo una pequeña cantidad en concepto de apoyo económico. A principios de la década de 2000, apoyaba principalmente la creación de consejos locales. A mediados de la misma década, había un creciente interés en la prevención del delito basada en datos objetivos y el apoyo se otorgaba con métodos más rigurosos y tras la evaluación de las iniciativas. El enfoque basado en datos objetivos continúa (como mapeo, análisis, elección de métodos, evaluación/seguimiento), aunque hay un mayor interés en el proceso de prevención del delito y una mayor comprensión de que la práctica basada en datos objetivos no es siempre el mejor modelo para abordar las cuestiones sociales.

Estrategia nacional de prevención del delito: Nuestra responsabilidad colectiva

En 1996, el gobierno adoptó su estrategia nacional integral de prevención del delito: *Nuestra responsabilidad colectiva*. La estrategia de 1996 no se ha actualizado, aunque han sido elaboradas

Contribución

otras estrategias separadas, más centradas en temas concretos: el abuso de alcohol y drogas, la violencia contra la mujer y el crimen organizado.

La estrategia nacional se basa en la idea de que los problemas locales requieren soluciones locales y, por ende, se centra en la delincuencia cotidiana: robos, actos de vandalismo, violencia contra las mujeres, etc. Hace hincapié en la importancia de la cooperación a nivel local entre numerosas y diversas partes interesadas, a saber, la policía, los servicios sociales, escuelas, organizaciones locales, empresas locales, etc.

Como parte de la estrategia, la policía sueca⁷⁰ reformó la policía de proximidad con el fin de implementar una actuación policial orientada a la solución de problemas. Este nuevo enfoque se destina a aumentar la participación de la policía en la prevención y a trabajar más de cerca con la comunidad con el fin de generar conocimiento y crear confianza. Sin embargo, las evaluaciones muestran que no hay recursos suficientes para aplicar plenamente esa metodología.

Iniciativas a nivel local – Las autoridades locales en Suecia:

Consejos locales de prevención del delito

La estrategia nacional incentivaba a la creación de consejos locales de prevención del delito, destinados a convertirse en una plataforma para la cooperación entre los actores locales. Estos consejos suelen tener un coordinador local, y en ellos participan principalmente la policía, los servicios sociales y escuelas. En 2009, el 88% de los municipios y distritos de la ciudad tenían un consejo para la prevención del delito. Los consejos suelen centrarse en: prevención del consumo de alcohol y drogas; jóvenes en riesgo; prevención de la delincuencia en las escuelas; y, más en general, la seguridad (por ejemplo, la videovigilancia, iluminación exterior, vigilancia vecinal y encuestas y paseos de evaluación de la seguridad).

Acuerdos de cooperación

En 2008, la Dirección Nacional de la Policía encargó a todos los jefes de policía regionales que firmaran acuerdos de cooperación entre la policía y las autoridades locales.⁷¹ Actualmente, alrededor del 85 % de los municipios han firmado un acuerdo con la policía. Un estudio reciente del Brå muestra que se cree que los acuerdos han mejorado las relaciones entre la policía y los municipios y han aumentado el nivel de colaboración. Según dicho estudio, los acuerdos también han inspirado a distintas partes a comprender la importancia de la prevención y de tener una visión a largo plazo. Uno de los principales retos vigentes es que alrededor de la mitad de los acuerdos de cooperación carecen de un análisis sobre las causas de los problemas locales de delincuencia, por lo que es necesario desarrollar la capacidad de los actores locales de analizar los problemas locales.

La prevención local de la delincuencia en Rinkeby

Rinkeby es un barrio de Estocolmo, con un nivel relativamente alto de problemas socioeconómicos. La tasa de desempleo es del 10 %, frente al 3,3 % de toda la capital. La renta media es la mitad que la de Estocolmo en su conjunto, y la mayoría de los residentes viven en apartamentos alquilados. Sobre el 90,5 % de la población son inmigrantes de primera o segunda generación, en comparación con el 33,2 % de la población de Estocolmo; muchos han llegado como refugiados de países devastados por la guerra.

Pese a esos desafíos, desde los años noventa Rinkeby ha sido un distrito modelo en cuanto a su labor de prevención del delito. Por ejemplo, la escuela Rinkeby ganó el Premio Europeo de Prevención del Delito en 1998 por su trabajo preventivo con jóvenes, y el consejo local de prevención del delito de Rinkeby —creado en la década de 2000 y financiado por el Estado para actuar en zonas con un alto nivel de desempleo— es muy activo. La alcaldía se centra principalmente en la prevención situacional, que ha mostrado resultados positivos. En 2013, el consejo comenzó a hacer prevención situacional y social del delito, y fomentando una mayor colaboración entre los servicios sociales y otras partes interesadas⁷². Este tipo de iniciativas de colaboración tienden a centrarse en la prevención de la toxicomanía, en la inclusión social, en la prevención de que los jóvenes en riesgo sean reclutados por grupos criminales, y en la prevención de la violencia de pareja y la violencia intrafamiliar, incluyendo la violencia por cuestiones de honor.

Alrededor del 2004, Rinkeby experimentó niveles elevados de disturbios entre los jóvenes y un aumento de los enfrentamientos entre los jóvenes y la policía. Como respuesta, en 2011 la policía puso en marcha un proyecto para prevenir los desórdenes sociales, trabajando en cooperación con las autoridades locales, los servicios sociales y la comunidad. Como parte del proyecto, en 2013, la policía publicó el *Manual metodológico para la cooperación para contrarrestar el malestar social*. Dicho manual analiza los principios de la policía de proximidad: entablar contacto y escuchar a la comunidad local como parte de los servicios de recogida de datos en el ámbito de la prevención del delito. El manual se centra en cuestiones que pueden estimular el descontento, como la falta de inclusión social, las disparidades económicas y el hecho de vivir en una sociedad multicultural. También destaca la importancia de la inclusión social de los jóvenes, hacer prevención situacional del delito y construir asociaciones entre la policía, los servicios sociales, las escuelas y la comunidad.

Los retos futuros

La prevención local del delito en Suecia se ha centrado principalmente en los delitos relacionados con los jóvenes y con el alcohol, y el tipo más común de prácticas de prevención del delito es el intercambio de información (por ejemplo, informar a los estudiantes o los padres de los peligros del alcohol y las drogas, mediante campañas). Por lo tanto, un futuro reto consiste en ampliar las actividades de prevención del delito. Además, la evaluación de los acuerdos de cooperación reveló problemas de ejecución debidos a la falta de recursos. Queda trabajo por delante para convencer a los funcionarios gubernamentales de alto nivel de la necesidad de invertir más en prevención y de profesionalizar la labor de prevención de la delincuencia y fortalecer las capacidades de forma que el mapeo y el análisis local puedan realizarse en el ámbito local.

Francia: Estrategia Nacional de Prevención de la Delincuencia 2013-2017

La nueva Estrategia Nacional de Prevención de la Delincuencia de Francia fue anunciada el 4 de julio de 2013 mediante una circular emitida por el primer ministro. Sustituye a la estrategia anterior, de 2010-2012. Plantea tres prioridades principales, destacando la definición de una política pública sobre la prevención de la delincuencia, que reúna a los ámbitos de la prevención educativa y social, la formación profesional y la seguridad y la justicia; y un enfoque que identifique las necesidades sobre el terreno, reconozca las competencias locales, y utilice tanto enfoques generales como específicos. Combina métodos de prevención primaria y de prevención secundaria para las poblaciones de alto riesgo, y la prevención terciaria para evitar la reincidencia.

La estrategia nacional incluye tres programas de acción:

1. Programa de acción dirigido a jóvenes en riesgo de delincuencia.

Este programa tiene como objetivo la erradicación de las causas profundas de la delincuencia, mediante medidas de prevención primaria, secundaria y terciaria, y complementa las políticas educativas y parentales. Las iniciativas se desarrollarán a nivel local, y el alcalde desempeñará un papel fundamental, con el apoyo de las esferas más altas del gobierno, como la Secretaría General del Comité Interministerial de Prevención de la Delincuencia (CIPD) y los servicios nacionales de justicia, educación y seguridad interior. Ello requiere la movilización conjunta de los recursos disponibles y la definición de las responsabilidades de cada cual. La acción incluye que las instituciones y organizaciones asociadas identifiquen a jóvenes que trabajen con otros jóvenes en situación de riesgo; el intercambio de información confidencial dentro de los parámetros de la ley; y la asignación de las responsabilidades de supervisar y seguir la evolución de los jóvenes identificados. Un comité interministerial nacional supervisa la iniciativa. Las medidas propuestas para tales jóvenes varían según la situación. Los que estén en riesgo, pero no hayan entrado en contacto con el sistema judicial

Contribución

por problemas graves, participarán en programas educativos, por ejemplo mediante una experiencia laboral y formación profesional, servicios a la comunidad e inscripción en programas preventivos y sociales. Los que ya hayan sido detenidos debido a una infracción y los reincidentes más graves, estarán sujetos a medidas judiciales, como custodia, medidas alternativas, protección judicial en caso de que sean menores de edad, o de libertad condicional o vigilada. Los alcaldes podrán desarrollar iniciativas locales, como cursos sobre ciudadanía y ley, tareas de restauración o reparación, y programas de reinserción social y profesional destinados a los reincidentes.

2. Programa de acción para prevenir la violencia contra las mujeres y la violencia intrafamiliar y para ayudar a las víctimas.

A lo largo de los años, se han puesto a punto diversos planes de acción para responder a las mujeres víctimas de violencia de pareja o intrafamiliar, como: trabajadores sociales que trabajan en colaboración con los servicios de policía, de apoyo a las mujeres víctimas de violencia de pareja, oficinas de asistencia a las víctimas, líneas de ayuda, etc. Sin embargo, las medidas son muy diversas en distintas zonas del país y no todos los proyectos se han desarrollado adecuadamente. A fin de complementar los recursos departamentales existentes, ahora se requiere un mayor enfoque en el trabajo en las asociaciones locales y el desarrollo de planes locales de acción que respondan a las necesidades y competencias locales. Se llevarán a cabo planteamientos globales e individuales, incluyendo la protección, acompañamiento y apoyo a las víctimas.

3. Programa de acción para mejorar la tranquilidad pública

El énfasis principal se sitúa en crear un planteamiento que aúne prevención situacional e intervención y presencia humanas. Ello incluye no

solo herramientas técnicas, como el uso de circuitos cerrados de televisión (CCTV) e iluminación en las calles, sino también servirse de la mediación social en el espacio público. Los alcaldes y prefectos y los organismos sociales y encargados del transporte público han puesto en marcha diversas intervenciones para promover la tranquilidad pública, y se les anima a seguir haciéndolo. Otras instituciones y el público en general también pueden colaborar y ayudar a identificar los lugares y horarios de mayor preocupación en cuanto a disturbios e inseguridad. Los planes de acción implementados y monitoreados de manera regular ayudarán a fomentar la sensación de seguridad en los espacios públicos.

La estrategia nacional se implementará en todo el país. Los prefectos departamentales tuvieron que reunirse con todos los actores locales en 2013 para desarrollar y adoptar sus propios planes departamentales, en línea con la Estrategia Nacional. En el ámbito local, se ha invitado a los consejos locales de seguridad y de prevención de la delincuencia (CLSPD) a integrar estas prioridades en sus estrategias locales en el transcurso de 2014. Se están recaudando los fondos necesarios para apoyar los programas de acción previstos bajo la nueva Estrategia Nacional. Los diferentes ministerios están movilizandorecursos y hay grupos locales que son socios y cofinanciadores.

La Red Mundial de Ciudades más Seguras

Juma Assiago y Cecilia Andersson⁷³

El Programa Ciudades más Seguras (*Safer Cities Programme*)

El Programa Ciudades más Seguras de ONU-Hábitat se puso en marcha en 1996 a pedido de un grupo de alcaldes africanos, con el fin de enfrentar la delincuencia y la violencia urbana en sus ciudades. Su enfoque fue desarrollado inicialmente en colaboración con el CIPC, el EFUS e institutos de investigación, como el Instituto de Estudios de Seguridad de Sudáfrica. Hasta la fecha, el Programa Ciudades más Seguras ha apoyado iniciativas en 77 ciudades de 24 países de todo el mundo.

El Programa ha ido evolucionado con el tiempo, pasando por varias fases, a medida que se ha ido contando con conocimiento más afianzado sobre las causas de la inseguridad urbana y se iban perfeccionando las estrategias para abordarla. En la actualidad, constituye un enfoque holístico, integrado, de varios niveles, gubernamental y multisectorial, para mejorar la habitabilidad de las ciudades y la calidad de vida de todos sus habitantes. Se basa en el principio de que una buena gobernanza, planificación y gestión urbana puede fomentar la seguridad en las ciudades y los barrios.

La primera fase del Programa Ciudades más Seguras se basa en un enfoque de prevención de la delincuencia urbana, con tres pilares:

- Delincuencia institucional y prevención de la violencia: la promoción del papel de los gobiernos locales para ofrecer seguridad para sus habitantes, promoviendo formas alternativas de actuación policial (vigilancia de la comunidad y vigilancia policial orientada a la solución de problemas), y formas alternativas de justicia, acercando la justicia a los ciudadanos (por ejemplo, mediante tribunales y mecanismos tradicionales de mediación en los conflictos comunitarios);
- Prevención social de la delincuencia: aborda algunas de las causas de la delincuencia y la violencia a través de programas sociales y educativos, con un foco específico en los jóvenes en riesgo y la seguridad de las mujeres y las niñas;
- Prevención situacional del delito: especialmente mejorando el entorno físico.

Contribución

La segunda fase se centró en integrar el enfoque de prevención de la delincuencia urbana en una *concepción más amplia y multidimensional de la seguridad urbana* o de la *seguridad humana*, especialmente en las siguientes áreas de riesgo:

- Seguridad de la tenencia de la tierra y desalojos forzados: la propiedad de la tierra suele ser motivo de violencia urbana y conflictos (a ejemplo de los casos de Colombia y Kenia);
- Desastres naturales: a veces pueden dar lugar a disturbios y al aumento de la inseguridad (por ejemplo, al huracán Katrina y al terremoto en Haití les siguió una situación de desorden total y el colapso de las instituciones públicas).

La tercera fase ha vuelto a ampliarse, fijándose en el capital social de las ciudades, desde el punto de vista de la integración y la cohesión social, *mejorando la seguridad gracias a la planificación, la gestión y la gobernanza para fomentar la integración social*. En su base se encuentran estas premisas:

- La planificación (y la falta de planificación) de las ciudades repercute en la seguridad y en la sensación de seguridad de las personas;
- La gestión de las calles y los espacios públicos de las ciudades resulta clave para asegurar el mantenimiento de la seguridad en los barrios. Eso no solo depende de las autoridades locales, sino que existen modelos de apropiación y gestión comunitaria cruciales para asegurar la seguridad de los espacios vecinales;
- La buena gobernanza y el buen funcionamiento de los gobiernos implican ciudades más seguras, al tiempo que en las ciudades aquejadas de una débil gobernanza suelen abundar la delincuencia y la violencia.

Estas fases consolidadas consideran que el principal resultado es lograr un plan de seguridad que abarque a toda la ciudad: una herramienta para la integración social, que se centre en la planificación de la vecindad, con herramientas para la apropiación de la comunidad, los derechos de acceso y la contribución de las calles y los espacios públicos como lugares para la construcción de valores ciudadanos. Esas tres fases no deben verse como elementos aislados, sino como capas superpuestas de una única construcción,

que se afinan y mejoran mutuamente y avanzan hacia un enfoque más global de la seguridad ciudadana que el que se limita exclusivamente a la prevención del delito y la violencia.

Por qué se creó la Red Mundial de Ciudades más Seguras

La creación de la Red Mundial de Ciudades Más Seguras (RMCS) (*Global Network on Safer Cities, GNSC*) fue planteada inicialmente por ONU-Hábitat en septiembre de 2010, para aprovechar la experiencia que se había adquirido durante más de 16 años con la aplicación del Programa Ciudades más Seguras. En abril de 2011, los Estados miembros presentes en la 23.ª Reunión del Consejo de Administración de ONU-Hábitat en Nairobi aprobaron una resolución de apoyo a la creación de la RMCS, para permitir el aprendizaje, el intercambio y el diálogo estructurado, basado en prácticas de eficacia probada sobre ciudades más seguras aplicadas en 53 ciudades de todo el mundo. Se previó que eso podría conducir en última instancia a la elaboración de nuevas directrices de las Naciones Unidas sobre ciudades más seguras.

El marco operativo para la Red se preparó en diversas consultas convocadas por ONU-Hábitat. El documento de trabajo resultante sobre gobernanza y administración de la RMCS sirvió de base para el ciclo de actividades de 2012. La Red se presentó en Nápoles en septiembre de 2012, en la sexta reunión del Foro Urbano Mundial.

La RMCS se concibe como la plataforma internacional más importante para las ciudades y los actores urbanos, con el objetivo general de dotarles de los instrumentos necesarios para ofrecer seguridad urbana y asegurar las ventajas de las zonas urbanas para todos. El diseño de la red ayuda a las ciudades en la prevención de la delincuencia urbana y la mejora de las estrategias de seguridad ciudadana, actuando como una plataforma común que une las redes existentes de prevención de la delincuencia y la violencia con los diferentes actores urbanos. En esencia, la RMCS reconoce y adopta el fomento de la capacidad de las redes y los actores que participan en la promoción de políticas y prácticas en materia de prevención del delito y la violencia a nivel mundial; de hecho, el éxito de tales redes y su conocimiento y asociaciones son dimensiones fundamentales de la RMCS. Al incluir tales redes en el debate urbano, especialmente en el ámbito de la ciudad, la RMCS desempeña un papel clave en la expansión de la visibilidad, el alcance y la extensión de todos los socios implicados.

La RMCS responde a la necesidad de analizar los desafíos en materia de delincuencia y violencia urbana a que se enfrentan las ciudades en todo el mundo, para

sistematizar sus experiencias y perspectivas, sobre todo en las regiones del Sur, y desarrollar políticas de seguridad ciudadana y de prevención más eficaces y rentables. Es un dispositivo que reúne todas las medidas para el intercambio de conocimientos y para fomentar el debate entre los agentes gubernamentales, expertos, políticos, organismos internacionales, activistas, sociedad civil, investigadores académicos, instituciones y ciudadanos.

Primera fase de la RMCS (2012-2016)

La primera fase de la RMCS va de 2012 a 2016 y es un período de «incubación» para la definición, planificación, desarrollo, seguimiento y evaluación, y en el que ONU-Hábitat hace las veces de Secretaría. Así, constituye en primer lugar una provechosa *plataforma virtual* que permite a las ciudades intercambiar experiencias y colaborar entre sí, además de facilitar la puesta en común de las capacidades humanas y los recursos técnicos, con lo que constituye un servicio especializado más accesible para las autoridades locales. En segundo lugar, la Red está convocando una *plataforma de ciudades y asociados* para institucionalizar la estructura de cooperación de ciudad a ciudad de la Red. Se prevé que para el año 2016 la Red será totalmente sostenible, capaz de funcionar independientemente de ONU-Hábitat y estará integrada en el marco institucional global de autoridades locales.

La RMCS ofrece cinco servicios principales:

1. **Servicio especializado:** es un centro que se basa en la experiencia y los conocimientos existentes en materia de seguridad ciudadana y prevención de la delincuencia urbana para apoyar la reforma política e institucional.
2. **Promoción y divulgación entre los ciudadanos:** movilizar a los ciudadanos a participar para hacer sus ciudades más seguras.
3. **Intercambio de conocimientos:** desarrollo e intercambio de herramientas y prácticas de trabajo en materia de seguridad ciudadana y prevención del delito.
4. **Formación y desarrollo de capacidades:** facilitar la creación de redes y programas de capacitación de ciudad a ciudad.
5. **Movilización de recursos:** asistencia para obtener apoyo económico para proyectos de seguridad ciudadana en el ámbito de la ciudad, a partir de los recursos globales destinados tanto al sector de la seguridad como al del desarrollo urbano.

Tales servicios principales contarán con el apoyo de:

Nuevas Directrices de las Naciones Unidas sobre ciudades más seguras: adopción de un conjunto de normas internacionalmente validadas para hacer

ciudades más seguras, proporcionando una orientación integral para mejorar la calidad y la consistencia de la formulación de políticas y de programas. Estas nuevas directrices actualizarán las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia urbana de 1995 y complementarán las Directrices para la Prevención del Delito de 2002.

Premio *Global Safer City Award*: un premio para celebrar los logros de las autoridades locales en la mejora de la seguridad y la seguridad para todos. El premio se convertirá en la referencia internacional para juzgar la innovación del sector público local en materia de seguridad.

***Urban Safety Monitor (Observatorio de Seguridad Urbana)*:** está siendo desarrollado actualmente y será un referente para la seguridad urbana. Será un índice compuesto, basado en indicadores comparables, como la incidencia de la violencia y la delincuencia y otros factores. No será un índice global, sino que se basará en comparaciones regionales entre pares.

***Establecimiento del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para Ciudades más Seguras*:** Será un mecanismo de financiación que abarcará a todo el sistema de las Naciones Unidas y fomentará líneas de servicio específicas gracias a diversos recursos financieros, mediante una convocatoria de propuestas.

***Apoyo en el diseño*:** un servicio de apoyo local para ayudar a las ciudades y las autoridades nacionales a diagnosticar y resolver los problemas que afectan a la seguridad ciudadana.

Logros iniciales de la RMCS:

- Inicio del trabajo para elaborar las Directrices de las Naciones Unidas sobre ciudades más seguras y el Observatorio de Seguridad Ciudadana. Adopción en abril de 2013 de sendas resoluciones de apoyo a las nuevas directrices, por el Consejo de Administración de ONU-Hábitat y la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de UNODC.
- Creación de la Asamblea de Ciudades sobre Ciudades más Seguras como una plataforma inclusiva que reúna a asociados y ciudades para intercambiar conocimientos y experiencias.
- Creación, en Nueva York, en marzo de 2013, del Comité Directivo de la Red Mundial de Ciudades más Seguras. Incluye a diez alcaldes y asociados del programa de Hábitat (véase la foto 1). Su función es aportar una orientación política y una defensa en el ámbito regional y mundial para hacer avanzar las Directrices de las Naciones Unidas sobre Ciudades más Seguras, el marco de Gobernanza y Administración de la RMCS y la creación del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para Ciudades más Seguras. El 5 de noviembre de 2013, en Ciudad de México, se presentó el plan de acción mundial para 2013-2016.

Imagen 1 Comité Directivo de Alcaldes de la RMCS con el director ejecutivo de ONU-Hábitat. Marzo de 2013, Nueva York



Fuente: Safer Cities Programme, ONU-HABITAT (2013, Diciembre 23). Progress Report – Global Network on Safer Cities (GNSC)⁷⁴

- El grupo asesor de expertos de la RMCS se creó en septiembre de 2012, con el fin de apoyar al comité directivo de la Red. Su función consiste en proporcionar conocimientos técnicos para el desarrollo de las Directrices sobre Ciudades más Seguras, el observatorio de seguridad ciudadana, las directrices regionales sobre ciudades más seguras y la identificación de prácticas prometedoras. Si así se le solicita, puede ofrecer apoyo técnico directamente a las ciudades.
- Está siendo formado el Grupo Consultivo de Socios, que reúne herramientas y conocimientos pertinentes que puedan ayudar a las ciudades a elaborar y poner en marcha estrategias de prevención del delito y de seguridad ciudadana que abarquen a toda la ciudad. El EFUS, World Vision International, Citynet y otros son ya oficialmente sus socios. Otras colaboraciones institucionales en curso vienen de la mano de ONU Mujeres, UNICEF, UNODC, Plan International, Huairou Commission, el CIPC y Mujeres y Ciudades Internacional (WICI).
- La RMCS también ha entablado contacto con instituciones de Santiago, Ciudad del Cabo y Sídney para crear Centros Regionales de Excelencia sobre Ciudades Más Seguras. Su función consistirá en apoyar la elaboración y puesta en marcha de planes de acción regionales y ofrecer apoyo técnico a las autoridades locales en torno a la definición e implementación de estrategias de seguridad ciudadana en colaboración con las oficinas regionales de ONU-Hábitat.
- La RMCS y sus socios ya han puesto en marcha Redes Regionales sobre Ciudades Más Seguras para África y la región de Asia y el Pacífico.
- También se están creando Redes Nacionales de Ciudades más Seguras en México (con 14 ciudades), Colombia (5 ciudades), Argentina (3 ciudades), Chile (4 ciudades) y Sudáfrica (al menos 4 ciudades).

Actuación policial y reducción de la delincuencia en un mundo en evolución: implicaciones para la práctica

Jacqui Karn⁷⁵

Desde mediados de la década de 1990, las tasas de delincuencia registradas en Inglaterra y Gales, como en la mayoría de los países de altos ingresos (PAI), han venido disminuyendo, al igual que la percepción subjetiva de la victimización en las encuestas nacionales. La encuesta sobre la delincuencia de Inglaterra y Gales de 2013 registró la victimización más baja desde que empezara a realizarse, en 1981, con caídas generales de más del 10% desde 2010, lo cual refleja los delitos registrados oficialmente. Pese a la recesión económica, que muchos predijeron que haría aumentar nuevamente los delitos contra la propiedad, esa tendencia a la baja se ha mantenido en el Reino Unido, como en otros países de altos ingresos, dando lugar a un amplio debate sobre cómo debe entenderse ese hecho (Police Foundation, 2013).

Mientras que las reducciones en el volumen de delitos adquisitivos, como robos en viviendas y sobre todo robos de vehículos, se han atribuido a las mejoras tecnológicas en materia de seguridad, y algunos descensos podrían estar asociados con una reducción a nivel nacional del número de consumidores de drogas problemáticas,⁷⁶ tanto las estadísticas oficiales como las encuestas de victimización en Inglaterra y Gales han sido objeto de un análisis más atento en cuanto medidas de la delincuencia. Se han planteado las preocupaciones tradicionales sobre un posible subregistro de víctimas y sobre la exactitud de las cifras oficiales sobre la delincuencia —especialmente habida cuenta de la presión que sufre la policía para demostrar su rendimiento mediante el descenso del número de delitos registrados—, aunque este hecho no parece explicar adecuadamente el descenso paralelo tanto de las cifras oficiales como de las de victimización autodeclarada (UK Statistics Authority, 2014).

Cada vez surgen más voces que plantean que las actuales formas de medir la delincuencia y la victimización no dan cuenta adecuadamente de los cambios en los delitos contra la propiedad, en particular los que aprovechan el veloz aumento en el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación. Esos «nuevos» delitos contra la propiedad, tales como los fraudes por internet y la ciberdelincuencia, generalmente

Contribución

no son medidos por las encuestas de victimización, y suele informarse de ellos con mayor frecuencia a las instituciones financieras y comerciales que a la policía. Hay quien sugiere que podríamos estar frente a un desplazamiento hacia esas nuevas formas de delincuencia, más atractivos para los delincuentes de cuello blanco, pues quienes las cometen gozan de un gran anonimato e incurrir en menores riesgos personales. Aunque se trata de una mera conjetura, parece haber diversos factores que desmotivan a la policía a investigar activamente tales delitos. Requieren conocimientos especializados y la capacidad de trabajar a través de fronteras regionales y nacionales, y los investigadores podrían sentir que no reciben suficiente crédito para hacerlo en términos de medidas de desempeño.

La inquietud acerca de la medición de la magnitud y la naturaleza de la delincuencia contemporánea representa solo uno de los desafíos para adaptarse a los cambios de la naturaleza de la delincuencia, derivados de cambios sociales y económicos generales en todo el mundo que caracterizan la situación posmoderna. Esa situación es reconocible en la práctica por la mayoría de los agentes de policía que trabajan en lugares cada vez más conectados a escala mundial. Se trata de barrios culturalmente diversos y que, al atraer a jóvenes trabajadores migrantes y tener altas tasas de natalidad, crecen rápidamente. Para los policías es evidente que, con más movilidad y migración, las personas, en particular los delincuentes, se mueven más y pueden organizar su vida y actividades a gran distancia, y a veces con personas que apenas conocen. Esos lugares acogen cada vez más a personas que pueden estar relacionadas con su lugar de trabajo o red social más que con el lugar donde viven, o incluir poblaciones flotantes que se desplazan con frecuencia. Ambos hechos pueden dificultar la intervención de la policía y el mantenimiento de buenas relaciones y canales de información en «comunidades» basadas en el lugar. Con una población más móvil, flotante y culturalmente diversa, es necesario pensar de manera más creativa sobre la participación de la comunidad en la toma de decisiones y construir confianza y generar legitimidad.

La delincuencia local también puede ser estar motivada tanto por un mercado global, por ejemplo, el de la chatarra o el oro, como por mercados locales de bienes de consumo. Ese hecho ejerce una notable presión sobre las agencias policiales y de prevención de la delincuencia para trabajar a nivel internacional y adelantarse a, o al menos al tanto de, las operaciones de las redes de delincuencia y los avances tecnológicos. Y eso mismo sucede cuando se trata de delitos convencionales. Deben continuar intentando satisfacer las demandas locales de lucha contra los disturbios de baja intensidad y al mismo tiempo seguir proporcionando tranquilidad a la comunidad. Tanto los especialistas como los oficiales superiores cuestionan cada vez más en qué grado el modelo de actuación policial del siglo XX —basado en conocer a los delincuentes y las comunidades locales en la calle— puede responder a los retos que plantea esta nueva situación del siglo XXI (Innes *et al.*, 2009).

Por otra parte, se ha observado una gran preocupación en el Reino Unido por el hecho de que los importantes recortes en el gasto público (20% del presupuesto de la policía y cortes variables, que van hasta un 50%, en algunas autoridades locales) puedan conllevar una reducción de las funciones policiales básicas de respuesta. En efecto, resulta muy poco probable que puedan responder a los desafíos de las demandas actuales, por no hablar de reducir la demanda o abordar otras nuevas. Estos retos han llegado en un momento de creciente escepticismo entre los oficiales superiores y de primera línea acerca de las consecuencias inesperadas de los enfoques policiales anteriores sobre la mejora de la eficacia para reducir la delincuencia. En la actualidad, parece que hay un verdadero deseo por parte de los oficiales de recurrir a enfoques «basados en datos objetivos» para lograr una reducción eficaz del delito.

Además, las alianzas en materia de seguridad cotidiana a nivel local, que son un requisito legal en el Reino Unido, han estado bajo presión a medida que los organismos se adaptaban a disponer de menos recursos, a una reestructuración organizativa y a la privatización de buena parte de los servicios de libertad vigilada. Mientras los organismos se adaptan al nuevo clima de financiación, existe un amplio consenso sobre la necesidad de un enfoque que sea sostenible a largo plazo y que aporte los recursos de organismos asociados para resolver los problemas. Sin embargo, muy pocos de los resultados de las investigaciones existentes sobre los planteamientos de la reducción de la delincuencia a través de una colaboración efectiva e integrada han tratado directamente sobre la aplicabilidad de esas conclusiones a la nueva situación.

Police Foundation está trabajando en dos ciudades del sur de Inglaterra en colaboración con agencias que se enfrentan a numerosos desafíos para adaptar

los servicios y la infraestructura a una situación que cambia rápidamente. Ambos tienen tasas de delincuencia medias, aunque en aumento, están conectadas, son jóvenes, *superdiversas* y tienen nuevas poblaciones migrantes.⁷⁷ En parte para servir de base a ese trabajo, dicha fundación ha publicado recientemente un informe que pone de relieve lo que sabemos sobre la investigación en torno a la eficacia policial y a la reducción de la delincuencia (Karn, 2013), y da algunas sugerencias sobre la manera en que podría integrarse ese conocimiento en la práctica actual y ayudar a las prácticas policiales y de reducción de la delincuencia a adaptarse mejor al nuevo contexto.

En términos generales, el informe destaca la solidez de las pruebas de la investigación sobre la actividad policial y la reducción de la delincuencia en torno a los efectos mensurables de concentrar los recursos en zonas pequeñas vulnerables (*hotspots*), o en las víctimas y los delincuentes. Eso ha demostrado ser más eficaz que las patrullas policiales al azar o los métodos reactivos, algo que no es nada nuevo para la mayoría de los agentes de policía y tiene una lógica operativa clara respecto al uso eficaz de los recursos. Pero el informe pone igualmente de manifiesto que algunas iniciativas tienen efectos más amplios o más duraderos que otras, dependiendo del tipo de recursos y de tácticas que utilizan. Aunque hay datos que muestran que las patrullas policiales dirigidas tienen una cierta repercusión en los índices de delincuencia, es poco probable que sus efectos duren mucho tiempo. Como era de esperar, los enfoques más efectivos y duraderos se agrupan generalmente bajo la «actuación policial destinada a la resolución de problemas», en particular cuando tienen en cuenta las preocupaciones de la comunidad y la historia y las sensibilidades acerca de la actuación policial en una zona, utilizan recursos múltiples mediante alianzas y basan las decisiones en un análisis cuidadoso de los problemas locales.

Se ha defendido un enfoque más proactivo para crear vínculos con vecinos bien informados en todos los ámbitos, en lugar de depender de que los vecinos acudan a las reuniones (Innes *et al.*, 2009). Es lógico pensar que los que más saben sobre la delincuencia y los disturbios en una zona son los más cercanos a los hechos, y los enfoques que preconizan construir relaciones con más vecinos «sospechosos» y delincuentes pueden significar que se dé más atención a los encuentros cotidianos con la policía. Esto se ve reforzado por un convincente conjunto de pruebas de que la *conducta diaria del policía* puede influir en las tasas de delincuencia, como muestra la experiencia de que la conducta justa y respetuosa de la policía influye en la voluntad de cooperar con los agentes, y en el cumplimiento de la ley en el futuro, lo cual podría reducir las probabilidades de reincidencia (Tyler, 2004; Mazerolle *et al.*, 2013).

Igualmente, hay razones para buscar la participación de los residentes en la toma de decisiones a nivel local. Hay estudios que demuestran que las comunidades con una mayor eficacia colectiva tienden a experimentar menos delincuencia (Sampson, Raudenbush y Earls, 1997).⁷⁸ Aunque dicha corriente de investigación ha explorado los efectos protectores de la eficacia colectiva a nivel de *toda la zona*, las investigaciones recientes parecen indicar que eso también podría ser cierto en el ámbito de las microzonas de mayor riesgo (*microhotspots*) dentro de zonas de alta criminalidad, puesto que una mayor vigilancia natural y una vigilancia no oficial las hace menos atractivas para los delincuentes locales (Bottoms, 2012). Centrar la participación comunitaria en esos microfocos conflictivos supone un enfoque más orientado a aumentar la resiliencia en los lugares más vulnerables, incluso en zonas con una población flotante que se ocupan temporalmente de su calle o su manzana, aunque no necesariamente con la comunidad de la zona más amplia.

El informe hace una serie de sugerencias para la investigación y la práctica de los agentes de policía que intentan utilizar métodos basados en datos objetivos para ayudarles a adaptarse a los cambios en las condiciones sociales, económicas y tecnológicas. Aunque no podemos tratarlos aquí en profundidad, he aquí algunas:

- la necesidad de asegurar que la participación comunitaria no se considere una actividad separada de la labor diaria de la policía, sino reconocer los efectos de los encuentros diarios de la policía sobre la voluntad de las personas de cumplir la ley (tanto las víctimas como los delincuentes, que a menudo son las mismas personas);
- que las alianzas se centren en reunir múltiples recursos para aumentar la resiliencia de la comunidad y colaborar con los vecinos de una manera concreta, en las microzonas de mayor riesgo más vulnerables;
- que deben mejorarse la resolución de problemas y las habilidades de recogida de información entre los oficiales sobre el terreno;
- y que las mejoras en el análisis de datos y los sistemas de recogida de información permitirán un enfoque más preventivo para la reducción de la delincuencia en que participen diversos organismos.

Un compromiso para con una participación estructurada de la comunidad, que asegure contactos de calidad en los encuentros diarios con la policía, y la mejora de las técnicas y la capacidad de los analistas, requiere de alguna manera un cambio de cultura en los servicios policiales, tradicionalmente resistentes al cambio. Sin embargo, eso podría hacer que la adaptación se centre en los aspectos de la práctica efectiva que puedan reducir el daño en sus comunidades

y *reducir de manera sostenible la demanda de servicio*, respondiendo a los retos a largo plazo en lugar de tratar de gestionar la demanda a corto plazo con menos recursos.

Notas

1 Como ejemplos de encuestas recurrentes, cabe citar la Encuesta sobre la Delincuencia de Inglaterra y Gales, la Encuesta de Victimización de la Delincuencia de Estados Unidos, la encuesta *Cadre de vie et sécurité* de Francia y la Encuesta sobre Víctimas de la Delincuencia de Sudáfrica.

2 Los factores de riesgo utilizados para explicar las tasas de homicidios a nivel mundial son muy generales (por ejemplo, el índice de Gini de desigualdad, las tasas de mortalidad infantil, etc.) y no reflejan los factores más cercanos. Un nuevo proyecto de investigación con base en la Universidad de Montreal, la Encuesta Mundial de Homicidios, está desarrollando una metodología para ofrecer un análisis más detallado de los patrones de homicidio y otros elementos relacionados (Ouimet *et al.*, 2013).

3 Los datos se refieren a países que se disponen de tendencias a largo plazo según datos reportados por la policía. Se trata principalmente de los países de Europa central y oriental, América del Norte, Asia y Oceanía.

4 La encuesta *Small Arms Survey*, que se ocupa de la violencia armada en situaciones de conflicto y de no conflicto, utiliza el término «violencia letal», puesto que el término *homicidio* requiere una ley que lo defina.

5 El PNUD informó que existe una cierta correlación negativa entre el índice de desarrollo humano y los homicidios, puesto que un bajo nivel de desarrollo está asociado con tasas más altas de homicidios (2013a PNUD p. 39).

6 El término *feminicidio* se utiliza generalmente para referirse a al asesinato de mujeres por el hecho de serlo (véase OMS, 2012). Incluye asimismo los asesinatos de honor y de herencia.

7 El tema de las mujeres aborígenes desaparecidas y asesinadas se ha sido documentado e investigado desde 2005 por la Coalición Nacional de Mujeres Aborígenes. Véase www.nwac.ca/sites/default/files/imce/FACT%20SHEET_AB.pdf

8 ONU Mujeres. Véase www.unwomen.org/es/news/stories/2013/5/un-women-calls-for-urgent-and-effective-action-against-femicide

9 El capítulo 6 discute algunas de esas cuestiones con más detalle.

10 Véase (2013, 31 de julio). La tasa de homicidios de México cae de 24 a 22 por 100 000. *The Associated Press*.

11 Antropóloga y psicoanalista en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México.

12 Las explicaciones para el descenso en el robo de vehículos son, probablemente, las más simples y se deben a las grandes mejoras en el diseño técnico de los coches.

13 (20 de julio de 2013). *The Economist*.

14 El estudio de Costa usa los datos de victimización de las encuestas del Latinobarómetro de 1995 a 2010. Chapman y Chaparro utilizan las encuestas de Gallup World Poll realizadas en 2006 y 2007, que muestran las tasas diferenciales de la victimización y la inseguridad por región.

15 APCPC www.griffith.edu.au

16 La resolución 65/230 de la Asamblea General pidió a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal que creara un grupo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre la ciberdelincuencia. El primer informe del Estudio Exhaustivo de la Ciberdelincuencia se publicó en 2013 (UNODC, 2013B).

17 Interpol, www.interpol.int/fr/Criminalité/Cybercriminalité/Cybercriminalité.

18 Según la empresa estadounidense Symantec, entre 2011 y 2012 se produjo un aumento del 58 % en los ataques de *malware* a teléfonos móviles (Symantec, 2013, p. 12).

19 Declaraciones introductorias del presidente de Interpol, Khoo Boon Hui, el 8 de mayo de 2012.

20 Symantec (2013, p. 19), y Le Monde Technologies, www.lemonde.fr/technologies/article/2012/05/08/la-cybercriminalite-coute-plus-cher-que-les-trafics-de-cocaine-heroine-et-marijuana_1698207_651865.html

21 Estos fueron los temas de la 22.ª Reunión de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrada en Viena en abril de 2013.

22 Véase la Guía para las deliberaciones para el XIII Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ_session22/ECN152013_CRP1_eV1380049.pdf

23 Son Australia, Bélgica, Canadá, Francia, Países Bajos, Nueva Zelanda, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos.

24 El capítulo 5 del informe del CIPC de 2010 ofrece un examen detallado sobre las estrategias nacionales identificadas.

25 www.gobernation.gob.ms/es_mx/SEGOB/Programa_Nacional_para_la_Preencion_Social_de_la_Violencia_y_la_Delincuencia

26 Marco Estratégico de la Política de Prevención del Delito en la Nueva Estrategia de Prevención del Delito de Bulgaria. www.eucpn.org

27 http://ffsu.org/fileadmin/ffsu/pdf/Vie_sociale/2013/Article_site_strategie_nationale_prevention_delinquance.pdf

28 Secretaría Civil de Policía, Ministerio de Policía, Sudáfrica. www.policesecretariat.gov.za

29 Vanderschueren (2013, p. 31).

30 Véase el boletín del EFUS (noviembre de 2013) <http://efus.eu/en/resources/newsletters>

31 <http://efus.eu/en/resources/publications>

32 (P. ej., UNODC 2007). *Crime and Development in Central America: Caught in the Crossfire*.

33 Secretario General de las Naciones Unidas (25 de enero de 2013). Observaciones a la Asamblea General sobre su Programa de Acción Quinquenal: El futuro que queremos.

34 *Mainstreaming Crime Prevention in the Work of UNODC*. (2012). Nota orientativa para el personal de la UNODC.

35 La Declaración de Ginebra es una iniciativa diplomática de alto nivel adoptada originalmente en 2006, y que ha sido respaldada por más de 100 Estados. Su objetivo es ayudar a los países a reducir los niveles de violencia armada.

36 Véase la Unidad de Reducción de la Violencia (*Violence Reduction Unit*) www.actiononviolence.com y el estudio de caso sobre la Unidad de Reducción de la Violencia (Escocia) www.moreforless.reform.co.uk

37 Los temas son el desarrollo de relaciones estables entre el niño y la familia; preparación para la vida para niños y adolescentes; reducción del uso nocivo del alcohol; reducción del acceso a medios letales, como pistolas, cuchillos y pesticidas; la violencia contra la mujer; cambiar las normas culturales que fomentan la violencia; y los programas de atención y de apoyo a las víctimas.

38 La Delincuencia Urbana y la Violencia es una de la serie de cursos que ofrece el e-Instituto del Banco Mundial. El Banco organizó una reunión sobre «Soluciones Integrales para la Prevención de la Delincuencia y la Violencia. Fortalecimiento de las instituciones locales para la seguridad ciudadana y la convivencia en América», en Cali (Colombia), en junio de 2013.

39 Las ONG eran Mujeres y Ciudades Internacional, Red Mujer y Hábitat, CISCA. También participó ONU-Hábitat.

- 40 El programa se basa en parte en una investigación participativa anterior sobre la seguridad de las mujeres en las ciudades llevada a cabo por UNIFEM, Mujeres y Ciudades Internacional y otras organizaciones.
- 41 Si desea más información, visite www.unwomen.org/en/what-we-do/ending-violence-against-women/creating-safe-public-spaces
- 42 Sherman (2012, p. 2).
- 43 Discurso del presidente de la Sociedad Americana de Criminología (Clear, 2010, p. 7, 13).
- 44 Los autores caracterizan la «modernidad tardía» por la presencia de factores tales como la mundialización, la individualización, el neoliberalismo y la disminución del estado de bienestar (Hebberecht y Baillergeau, 2012, p. 8)
- 45 Hough (2013, p. 182)
- 46 El proyecto de investigación Fiducia, financiado por la Comisión Europea entre 2012 y 2015, y el primer volumen de los informes sobre las conclusiones (Maffei y Markopoulou, 2013).
- 47 Campana *et al.* (2013, p. 50).
- 48 Servicios Sociales de Protección de Menores, Servicios Sociales de Ayudas para los Ingresos, Salud Mental, Servicios contra la Adicción, Servicio de Policía de Prince Albert, Sección Escolar Católica, Sección Escolar de Sask. Rivers, Gran Consejo de Prince Albert, RCMP, Municipio de Prince Albert, Equipo de Crisis Móvil, Salud Pública, Sector de Libertad Condicional para Adultos, Sector de Libertad Condicional para Jóvenes, Correcciones, Departamento de Bomberos de Prince Albert, Servicios de Ordenanzas, Región Sanitaria de Prince Albert Parkland y Equipo de Vivienda de Prince Albert.
- 49 Véase, verbigracia, *Investing Wisely in Crime Prevention* del CIPC, publicado la Oficina de Justicia de Estados Unidos (Waller y Sansfaçon, 2000); y Waller (2014) *Smarter Crime Control*.
- 50 El más comúnmente utilizado es el método contable que estima las pérdidas y los gastos acarreados; otros métodos son el de la valoración de imprevistos, que estima el apoyo de la gente a, por ejemplo, programas de tratamiento o al encarcelamiento; y métodos de modelización. Los costos tangibles se refieren a los costos reales o estimados en el ámbito de los servicios públicos y privados, la pérdida de ingresos o costos sanitarios, etc. que se ahorrarían si no hubiera delito, mientras que los costos intangibles intentan medir factores menos precisos, tales como el dolor y las repercusiones para la calidad de vida de las víctimas.
- 51 El BID inició una serie de estudios sobre este tema en 2012-2013, véase Corbacho y Scartascini (2013, febrero) *Los costos del crimen y la violencia en América Latina y el Caribe*, blogs.iadb.org.
- 52 Beeby, D. (2 de marzo de 2014). Cost of violent crimes topped \$12-billion on one year' Justice Canada study. *The Globe and Mail*.
- 53 Cook y Ludwig (2011a y b); véase también Tierney, J. (25 de enero de 2013). Prison population can shrink when police crowd streets. *New York Times*.
- 54 www.bja.gov
- 55 www.nyc.gov/html/prob/htm/neon/neon.shtml
- 56 Perry *et al.* (2013).
- 57 Se celebraron en París en 2007, en Santiago en 2009 y en Montreal en 2010.
- 58 www.genevadeclaration.org/events/expert-meetings/observatories-2013.html
- 59 www.crimesolutions.gov
- 60 www.nij.gov/topics/technology/maps/Pages/crimestat.aspx
- 61 Como parte del proyecto, el Foro para la Prevención y la Seguridad Urbana de Bélgica organizó un seminario en diciembre de 2013, titulado *Methodological tools for developing local urban security policies in Europe. An in-depth study of evaluation* (Herramientas metodológicas para el desarrollo de políticas locales de seguridad urbana en Europa. Un estudio a fondo de la evaluación) (Boletín del EFUS, noviembre de 2013).
- 62 Cano Asesor, J. y Castaño Giraldo, J. *Auditorías de Seguridad en ciudades intermedias de sub-regiones de alta complejidad en el departamento de Antioquia*.
- 63 www.endvawnow.org/uploads/browser/files/un_women_sc_gp_ie_strategy_february_2011.pdf
- 64 El profesor Peter Homel creó el Centro de Asia y el Pacífico para la Prevención del Delito como un programa dentro del Key Centre for Ethics Law Justice and Governance de la Universidad de Griffith en 2011. El Dr. Rolando Ochoa es analista de investigación senior en el APCPC (www.griffith.edu.au/asia-pacific-centre-prevention-of-crime).
- 65 Los países de la ANSA son Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Brunei, Birmania, Camboya, Laos y Vietnam.
- 66 Si desea más detalles, puede consultar www.mcpf.org.my/v3/node/31.
- 67 Consejo Nacional de Prevención del Delito de Suecia (Brå)
- 68 Recientemente se pasó a la Unidad para el Desarrollo de la Prevención de la Delincuencia
- 69 Véase www.bra.se
- 70 El Servicio de Policía de Suecia está formado por la Dirección Nacional de Policía Nacional y otras 21 autoridades policiales, cada una de las cuales se ocupa de la vigilancia de uno de los condados del país. En 2013, el Parlamento sueco decidió reorganizar el Servicio de Policía de Suecia, con lo que las autoridades policiales de los condados serán reemplazadas por una única fuerza policial nacional. La nueva autoridad para la policía nacional se implantará el 1 de enero de 2015.
- 71 Las autoridades locales son responsables de los servicios sociales, escuelas, servicios de emergencia, el entorno físico, etc., y son elegidas mediante elecciones municipales separadas. Suecia tiene 290 municipios, que gozan de una gran autonomía.
- 72 Por ejemplo, grupos religiosos, organizaciones juveniles, propietarios, asociaciones de viviendas, refugios de mujeres, empresas locales.
- 73 Respectivamente, HSO/Dirección, Red Mundial de Ciudades más Seguras, Programa Ciudades más Seguras, Unidad de Gobierno Local y Descentralización, ONU-Hábitat (Nairobi, Kenia).
- 74 Imagen 1: Comité Directivo de Alcaldes de la RMCS con el director ejecutivo de ONU-Hábitat. De izquierda a derecha: Norman Quijano (alcalde de San Salvador), Guillermo Pintos (alcalde de Matosinhos), François Amichia (Treichville), Antonio Villaraigosa (exalcalde de Los Angeles), Marcelo Ebrard (exalcalde de Ciudad de México), Annise Parker (alcaldesa de Houston), Joan Clos (director ejecutivo de ONU-Hábitat), Gustavo Pedro (alcalde de Bogotá), Bilal Hamad (alcalde de Beirut), Parks Tau (alcalde de Johannesburgo), Roberto Porto (Secretario de la Seguridad Ciudadana, São Paulo).
- 75 Anteriormente Oficial Senior de Investigación y Desarrollo, The Police Foundation, Londres (Reino Unido)
- 76 El consumo problemático de drogas se refiere a la heroína o el crack. Véase, por ejemplo Hay, Rael dos Santos y Millar (2013).
- 77 La población de Luton aumentó un 10,2% entre 2001 y 2011 y seis zonas pequeñas crecieron más del 50% (censo de Inglaterra y Gales, 2011). La «superdiversidad» se refiere a la definición de Steven Vertovec de la complejidad étnica y cultural de la estructura de la población del Reino Unido (véase Vertovec, S. (2007). Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies*, 29(6), 1024-54).
- 78 La eficacia colectiva se refiere a un sentido de confianza mutua, la capacidad de control informal y la habilidad de influir en la toma de decisiones en el ámbito local.

Referencias

CAPÍTULO 2

Tendencias de la delincuencia y su prevención

- Abizanda, B., Serra Hoffman, J., Marmolejo, L. & Duryea, S. (2012). *Citizen Security: Conceptual Framework and Empirical Evidence*. Discussion Paper IDB-DP-232. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Agüero, J. M. (2013). *Estimaciones causales de los costos intangibles de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe*. BID Working Paper Series No. IDB-WP-414. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- AIC (2013). *Australian crime: Facts and figures 2012*. Canberra: Australian Institute of Criminology.
- Allard, T., Chrzanowski, A. & Stewart, A. (2013). *Targeting crime prevention: Identifying communities that generate chronic and costly offenders*. Research and Public Policy Series no. 123. Canberra: Australian Institute of Criminology.
- Alvazzi del Frate, A. & Del Montino, L. (2013). Everyday dangers: non-conflict armed violence. In *Small Arms Survey 2013: Everyday Dangers*. Cambridge & Geneva: Cambridge University Press & Small Arms Survey.
- Aning, K. & Pokoo, J. (2013). *Drug Trafficking and Threats to National and Regional Security in West Africa*. WACD Background Paper No. 1. Accra: West African Commission on Drugs.
- APCPC (2013) *Fact sheets on Cambodia, Indonesia, Malaysia, Papua New Guinea, Vietnam*. Brisbane: APCPC.
- Azaola, E. (2012). La violencia de hoy, las violencias de siempre. *Desacatos*, 40, 13-32.
- Banco Mundial (2013). *Making Brazilians Safer: Analysing the Dynamics of Violent Crime*. Washington: Banco Mundial.
- Beltran, A. & Freeman, L. (2007). *Ocultas a plena vista: Violencia contra la mujer en México y Guatemala*. WOLA Informe Especial. Washington DC: Washington Office on Latin America. Extraído desde www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Central%20America/past/ViolenceWomen-Sp-low.pdf
- Berg, J. & Shearing, C. (2011). The Practice of Crime Prevention. Design principles for more effective governance. *Crime Quarterly*, (36), 23-30. Institute of Security Studies.
- Blomberg, T.G., Metre, J. & Mann, K. (2013). Seeking causality in a world of contingency. *Criminology, Causality and Public Policy*. *Criminology & Public Policy*, 12(4), 571-584.
- Bridges, L. (2011). Localism and police reform: Improving or fragmenting accountability? *Criminal Justice Matters*, 86(1), 34-35.
- Buono, L. (2012). Gearing up the fight against Cybercrime in the EU: A new set of rules and the establishment of ECC (EC3). In *New Journal of European Criminal Law*, 3(3-4), 332-343.
- Campana, P., Hough, M., Vaccari, V. & Maffei, S. (2013). The intended and unintended consequences of deterrence and inclusive crime control strategies. In Maffei, S. & Markopolou, L. (Ed.) (2013). *FIDUCIA: New European Crimes and Trust-Based Policy*, 1. Brussels: European Commission.
- CEPE (2012). *Statistical Database: Crime and Violence*. Retrieved from <http://w3.CEPE.org/pxweb/database/STAT/30-GE/07-CV/?lang=1>
- CIPC (2014). *Resumen del evento*. IV Encuentro Internacional y VII Nacional de la Red de Observatorios y centros de investigación del delito, 22 y 23 de Agosto de 2013. Extraído desde www.crime-prevention-intl.org/uploads/media/Resumen_Cartagena-2013_01.pdf.
- CIPC (2010). *Informe internacional sobre la Prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana. Tendencias y perspectivas* Montreal: CIPC.
- CIPC (2009). *Crime observatories: Review of international experiences*. Montreal: CIPC.
- CIPC (2008). *Informe internacional sobre la Prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana. Tendencias y perspectivas*. Montreal: CIPC.
- CISCA (2006). *Caja de Herramientas Para construir Ciudades Seguras para Todas y Todos*. Cordoba: CISCA.
- Clarke, S. (2013). *Trends in crime and criminal justice, 2010*. Statistics in focus 18/2013. Brussels: Eurostat 2012.
- Clear, T. (2010) Policy and evidence: the challenge to the American Society of Criminology: 2009 Presidential Address to the American Society of Criminology. *Criminology*, 48(1), 1-25.
- Cook, P. & Ludwig, J. (Ed.) (2011a). *Controlling Crime. Strategies and Tradeoffs*. National Bureau of Economic Research Conference Report. Chicago: University of Chicago Press.
- Cook, P. & Ludwig, J. (2011b). *More prisoners versus more crime is the wrong question*. Brookings Policy Brief Series #185 December. Washington: The Brookings Institution.
- Corbacho, A. & Scartascini, C. (2013, Febrero 5). *Los costos del crimen y la violencia en América Latina y el Caribe*.
- Costa, G. (2012). *Citizen Security in Latin America*. Washington: Inter-American Dialogue.
- Crawford, A. & Traynor, P. (2012). La prévention de la délinquance chez les Anglais: From community-based strategies to early interventions with young people.
- In Hebberecht, P. & Baillergeau, E. (Ed.) (2012). *Social Crime Prevention in Late Modern Europe. A Comparative Perspective*. Brussels: Brussels University Press.
- De Maillard, J. & Germain, S. (2012). Social prevention in France. Erasure, permanence, regeneration? In Hebberecht,

- P. & Baillergeau, E. (Ed.) (2012). *Social Crime Prevention in Late Modern Europe. A Comparative Perspective*. Brussels: Brussels University Press.
- Devries, K.M., Kak, J.Y.T., Garcia-Moreno, C., Petzold, M., Child, J.C., Falder, G., Lim, S., Bacchus, L.J.,
- Engell, R.E., Rosenfeld, L., Pallito, C., Abrahams, M. & Watts, C.H. (2013). The Global Prevalence of Intimate Violence Against Women. *Science*, 340, 1527-1528.
- Dupont, B. (2012). *L'environnement de la cybersécurité à l'horizon 2022. Tendances, moeurs et implications*. Note de recherché no. 14. Ottawa: Public Safety Canada.
- EFUS (2007). *Guía sobre las Auditorías locales de seguridad. Síntesis de la práctica internaciona*. Paris: EFUS.
- FRA (2014). *Violencia de género contra las mujeres: una encuesta a escala de la UE*. Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights.
- Geneva Declaration (2011). *Carga Global de la Violencia Armada 2011. Encuentros Letales*. Extraído desde www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2011.html.
- Gilgen, E. (2012). A fatal relationship. Guns and deaths in Latin America and the Caribbean. *Small Arms Survey 2012: Moving Targets*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Graham, C. & Chaparro, J.C. (2011). *Inseguridad, salud y bienestar: Una exploración inicial basada en encuestas sobre la felicidad en América Latina y el Caribe* Monografía BID 107. Washington: BID.
- Greenwood, P.W., Model, K.E., Rydell, C.P. & Chiesa, J. (1996). *Diverting Children from a Life of Crime: Measuring Costs and Benefits*. Santa Monica: Rand Corporation.
- Harrell, E. & Langton, L. (2013). Victims of Identity Theft, 2012. *BJS Bulletin*. Washington: US Bureau of Justice Statistics.
- Hebberecht, P. & Baillergeau, E. (Ed.) (2012). *Social Crime Prevention in Late Modern Europe. A Comparative Perspective*. Brussels: Brussels University Press.
- Hough, M. (2013). Procedural justice and professional policing in times of austerity. *Criminology and Criminal Justice*, 13(2), 181-197.
- Jaynes, N. (2013). Trend Lines: Armed Violence in South Africa. In *Small Arms Survey 2013: Everyday Dangers*. Cambridge & Geneva: Cambridge University Press & Small Arms Survey.
- Jendly, M. (2013). *Prévenir la criminalité: oui...Mais comment?* Charmey: Les Éditions de l'Hébe.
- Karn, J. (2013). *Policing and Crime Reduction: The Evidence and its Implications for Practice*. London: The Police Foundation.
- Koppensteiner M. F. & Manacorda, M. (2013). *The Effect of Violence on Birth Outcomes: Evidence from Homicides in Rural Brazil*. IDB Working Paper Series No. IDB-WP-416. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lee, S., Aos, S., Drake, E., Pennucci, A., Miller, M. & Anderson, L. (2012). *Return on Investment: Evidence-Based Options to Improve Statewide Outcomes*. April 2012 Update. Olympia: Washington State Institute for Public Policy.
- Maffei, S. & Markopolou, L. (Ed.) (2013). *FIDUCIA: New European Crimes and Trust-Based Policy*. 1. Brussels: European Commission.
- Massari, M. (2013). Guns in the Family. Mafia violence in Italy. In *Small Arms Survey 2013: Everyday Dangers*. Cambridge & Geneva: Cambridge University Press & Small Arms Survey.
- Millie, A. & Bullock, K. (2013). Policing in a time of contraction and constraint: Re-imagining the role and function of contemporary policing. *Criminology and Criminal Justice*, 13(2), 133-142.
- NWAC (2013). *What Their Stories Tell Us: Research findings from the Sisters In Spirit initiative*. December 2nd. Retrieved from www.nwac.ca/sites/default/files/imce/2010_NWAC_SIS_Report_EN.pdf.
- OMS & LSHTM (2010). *Prevención de la violencia sexual y violencia infligida por la pareja contra las mujeres. Qué hacer y cómo obtener evidencias*. Ginebra: OMS & London School of Hygiene and Tropical Medicine.
- OMS (2012). *Comprender y abordar la violencia contra las mujeres: Femicidio*. Ginebra: OMS.
- OMS (2010). *Prevención de la violencia: la evidencia*. Ginebra & Liverpool: OMS and Liverpool John Moores University.
- ONDRP (2013). *La Criminalité en France. Synthèse. Rapport 2012*. Paris: Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales.
- ONU-HÁBITAT (2007). *Enhancing Urban Security and Safety. Global Report on Human Settlements 2007*. London: Earthscan.
- Quimet, M., Cusson, M. Pare, P-P. & Montmagny-Grenier, C. (2013). The construct validity of the results generated by the World Homicide Survey. *Paper No. 1. World Homicide Survey*. Montreal: University of Montreal.
- Perez, B. (2011). Social urbanism as a crime prevention strategy: the case of Medellín. In Shaw, M. & Carli, V. (Ed.) *Practical Approaches to Urban Crime Prevention. Proceedings of the Workshop held at the 12th UN Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Salvador, Brazil April 12-19 2010*. Montreal & Vienna: ICPC and UNODC.
- Perry, W., McInnis, B., Price, C. C., Smith, S. & Hollywood, J.S. (2013). *Predictive Policing. The Role of Crime Forecasting in Law Enforcement Operations*. Washington DC: Rand Corporation.
- PNUD (2013a). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*. New York: PNUD.
- PNUD (2013b). *Informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina 2013-2014. Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnostico y propuestas para América Latina*. New York: PNUD.

- Prieto-Carron, et al. (2007). No more killings! Women respond to femicides in Central America. *Gender and Development*, 15(1).
- Quero, Y-C., Widmer, M. & Peterson, L. (2011). *Safety and Security Mogadishu. Baseline Report*. Hargeisa, Somaliland: Observatory of Conflict and Violence Prevention.
- Raynaud, B. (2014). L'expérience de la médiation en France: une dynamique pour les politiques urbaines. *Les Cahiers de l'Orient*, 114, Printemps, 47-54.
- RCMP (2014). *Missing and Murdered Aboriginal Women: A National Operational Overview*. Ottawa: RCMP.
- Redo, S. M. (2012). *Blue Criminology. The power of United Nations ideas to counter crime globally*. Helsinki: HEUNI.
- Reiner, R. (2013). Who governs? Democracy, plutocracy, science and prophesy in policing. *Criminology and Criminal Justice*, 13(2), 161-180.
- REPD (2013). *Priorities in crime prevention policies across Europe*. European Crime Prevention Monitor 2013/1. Bruselas: REPD.
- REPD (2010). *Overview of best practice and strategies*. Bruselas: REPD.
- Robles, G., Calderón, G. & Magaloni, B. (2013). *Las consecuencias económicas de la violencia del narcotráfico en México*. IDB Working Paper Series No. IDB-WP-426. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sampson, R. J., Winship, C. & Knight, C. (2013). Criminology, Causality and Public Policy. *Criminology & Public Policy*, 12(4), 587-616.
- Sansfaçon, D. & Welsh, B. (1999). *Crime Prevention Digest II*. Montreal: ICPC.
- SAS (2013). *Small Arms Survey 2013: Everyday Dangers*. Cambridge & Geneva: Cambridge University Press & Small Arms Survey.
- Shaw, M. (2013). How do we evaluate the safety of women? In Whitman, C., Legacy, C., Andrew, C., Klodawsky, F., Shaw, M. & Viswanath, K. (Ed.). *Inclusive Cities: Building Women's Safety and the Right to the City*. London: Routledge.
- Shaw, M. and Carli, V. (Ed.) (2011). *Practical Approaches to Urban Crime Prevention. Proceedings of the Workshop held at the 12th UN Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Salvador, Brazil, April 12-19th, 2010*. Montreal and Vienna: CIPC and UNODC.
- Sherman, L. (2012). *Developing and Evaluating Citizen Security Programs in Latin America*. IDB Technical Note No. IDB-TN-436. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sherpherdson, P., Clancey, G., Lee, M. & Crofts, T. (2014). Community safety and crime prevention partnerships: challenges and opportunity. *International Journal of Criminal Justice and Social Democracy*, 3(1), 107-120.
- Smith, E. L. and Cooper, A. (2013). Homicide in the U.S. Known to Law Enforcement 2011. *Patterns and Trends*. December. Washington: Bureau of Justice Statistics.
- South Africa (2011). *Integrated Social Crime Prevention Strategy*. Pretoria: Department of Social Development.
- Statistics Canada (2013). Homicide in Canada, 2012. *The Daily*. December 19th. Ottawa: Statistics Canada.
- Symantec (2013). *Internet Security Threat Report 2013. 18*. California: Symantec Corporation.
- Thomson, M. & Macdonald, M. (2013). *Local Safety Audit Guide: To Prevent Trafficking in Persons and Related Exploitation*. Research Report 2013-1. Ottawa: National Crime Prevention Centre, Public Safety Canada.
- Tyler, T. R. (2007). *Legitimacy and Criminal Justice*. New York: Russell Sage Foundation.
- UK (2013). Crime in England and Wales, Year Ending March 2013. *Statistical Bulletin*. London: Office of National Statistics.
- UNODC (2014a). *World crime trends and emerging issues and responses in the field of crime prevention and criminal justice*. Commission on Crime and Criminal Justice. Twenty-third session. E/CN.15/2014/5.
- UNODC (2014b). *Global Study on Homicide. Trends, Contexts, Data*. Vienna: UNODC.
- UNODC (2013a). *World crime trends and emerging issues and responses in the field of crime prevention and criminal justice*. Commission on Crime and Criminal Justice. Twenty-second session. E/CN.15/2013/9.
- UNODC (2013b). *Comprehensive Study on Cybercrime*. Vienna: UNODC.
- UNODC (2013c). *Use and application of United Nations standards and norms in crime prevention and criminal justice*. Commission on Crime and Criminal Justice. Twenty-second session. E/CN.15/2013/11.
- UNODC (2013d). *Mainstreaming Crime Prevention in the Work of UNODC*. Guidance Note for UNODC Staff.
- UNODC (2011). *Global Study on Homicide. Trends, Contexts, Data*. Vienna: UNODC.
- UNODC (2007). *Crime and Development in Central America: Caught in the Crossfire*. Vienna: UNODC.
- Vanderschueren, F. (2013). The Evolution and Challenges of Security within Cities. *UN Chronicle*, 50(2), 29-31.
- Waiselfisz, J. J. (2012). *Mapa da Violência 2012. Caderno Complementa 1: Homicídio de Mulheres no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça and Instituto Sangari.
- Waller, I. & Sansfaçon, D. (2000). *Investing Wisely in Crime Prevention. International Experiences*. BJA Monograph. Washington: Bureau of Justice Assistance.
- Waller, I. (2014). *Smarter Crime Control*. Lanham: Bowman and Littlefield.
- WICI (2012). *Tackling Gender Exclusion: Experiences from the Gender Inclusive Cities Project*. Montreal: WICI.
- WICI (2010). *Learning from Women to Create Gender Inclusive Cities. Baseline findings from the Gender Inclusive Cities Project*. Montreal: WICI.

Wyvekens, A. (2009). The Evolving Story of Crime Prevention in France. In Crawford, A. (Ed.) *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*. Cullompton: Willan.

Zhang, T., Hoddenbagh, J., McDonald, S., Scrim, K. (2012). *An Estimation of the Economic Impact of Spousal Violence in Canada, 2009*. Ottawa: Department of Justice Canada.

Recuadro 2.2

CIDAC (2009). *Índice de Incidencia Delictiva y Violencia*. Centro de Investigación para el Desarrollo, México D.F.

Lozano, R., del Río, A., Azaola, E., Castro, R., Pamplona, F., Atrián M., y Híjar, M. (2006). *Coordinadores Informe Nacional sobre Violencia y Salud*. Secretaría de Salud – PNUD, México.

México Evalúa (2009). *Indicadores para entender y monitorear la Seguridad Pública en México*. Evalúa, México D.F.

Scheper-Hughes, N. & Bourgois, P. (2004). *Violence in War and Peace. An Anthology*. Oxford: Blackwell Publishing.

CONTRIBUCIONES

Delincuencia y seguridad en Asia Sudoriental y el Pacífico Occidental

Cole, E., Shanahan, T., & Fluri, P. (2010). *Enhancing security sector governance in the Pacific region. A strategic Framework*. Suva: United Nations Development Program.

Homel, P. (2009). Lessons for Canadian crime prevention from recent international experience. *Institute for Crime Prevention Review*, 3, 13-40.

ONU-HÁBITAT & UN ESCAP (2010). *The State of Asian Cities 2010/11*. Fukuoka: ONU-HÁBITAT.

ONU-HÁBITAT & UN ESCAP (2009). *Urban safety and poverty in Asia and the Pacific*. Nairobi: ONU-HÁBITAT.

Pacific Islands Forum Secretariat (2012). *Human Security Framework for the Pacific*. Retrieved from www.forumsec.org/pages.cfm/political-governance-security/human-security-framework/.

Plan Vietnam (2011). *Final review and developmental assessment of the juvenile crime prevention and reintegration project*. Hanoi: Plan International.

Redo, S.M. (2012). *Blue criminology. The power of United Nations ideas to counter crime globally. A monographic study*. Helsinki: European Institute for Crime Prevention and Control (HEUNI).

UNODC (2013). *Transnational organized crime in East Asia and the Pacific. A threat assessment*. Bangkok: UNODC.

Prevención local de la delincuencia en Suecia

Brå (2013). *Rapport 2013:5 Samverkan mellan polis och kommun – Brottsförebyggande arbete utifrån överenskommelser* [Cooperation police and municipalities – Crime prevention based on agreements]. Summary available in English.

Brå (2005). *Rapport 2005:15 Ett steg på väg – Kartläggning av de lokala brottsförebyggande råden* [On the right track – a survey of Sweden's local crime prevention councils]. Summary available in English.

Brå (2003). *Tio lokala brottsförebyggande råd* [Ten local crime prevention councils].

Brå, Rikspolisstyrelsen & Sveriges Kommuner och Landsting. (2010). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* [Cooperation in local crime prevention].

Granhällen, P. (2013, October 23). Interview.

Justitiedepartementet. (1996). *Ds 1996:59 Allas vårt ansvar – ett nationellt brottsförebyggande program*. [Our collective responsibility – a national crime prevention strategy].

Lindh, J. (2013, October 22). Interview.

Polisen, Västerorts polismästardistrikt. (2013). *Samverkan mot social oro: Metodhandbok* [Methodological manual for cooperation to counteract social unrest]. Retrieved from <http://polisen.azurewebsites.net/wp-content/uploads/2013/07/131031-Metodhandboken-sammanstallning-english.pdf> [Available in English].

Actuación policial y reducción de la delincuencia en un mundo en evolución: implicaciones para la práctica

Bottoms, A. (2012). *Developing Socio-Spatial Criminology*. In The Oxford Handbook of Criminology. Fifth Edition. Oxford: Oxford University Press.

Hay, G., Rael dos Santos, A. and Millar T. (2013). *National and regional estimates of the prevalence of opiate and/or crack cocaine use 2010-11: a summary of key findings*. UK: National Treatment Agency.

Innes, M., et al. (2009) Seeing like a Citizen: Field experiments in community intelligence-led policing. *Police Practice and Research*, 10(2), 99–114

Karn, J. (2013) *Policing and cometer un delito [Crime] Reduction: The Evidence and its Implications for Practice*. The Police Foundation.

Mazerolle, L. et al. (2013). Shaping Citizen Perceptions of Police Legitimacy: A Randomized Field Trial of Procedural Justice: Shaping Citizen Perceptions of Police. *Criminology*, 51(1), 33–63.

Police Foundation (2013). *What's Happening to Crime? Report of the Thirteenth Oxford Policing Policy Forum* London: Police Foundation.

Sampson, R.J., Raudenbush, S.W. and Earls, F. (1997). Neighbourhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy. *Science*, 277(5328), 918–924.

Tyler, T.R. (2004). Enhancing Police Legitimacy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 593(1), 84–99.

UK Statistics Authority (2014). *Assessment of compliance with the Code of Practice for Official Statistics: Statistics on Crime in England and Wales Assessment Report 268*. London: UK Statistics Authority.

3

LA MIGRACIÓN

La migración

3

Introducción

La migración de personas de un país a otro, o dentro de su país de nacimiento, ha sido objeto de atención de los gobiernos de todo el mundo en los últimos años. Como se señaló en el capítulo introductorio de este informe, los movimientos masivos de personas del norte de África hacia Europa o dentro de Oriente Medio causan enormes pérdidas de vidas desde hace años. Ya se trate de personas que buscan una vida mejor o un camino para salir de la pobreza, o que huyen de la guerra o de la persecución, representan un serio motivo de preocupación compartida. Al mismo tiempo, la continua migración de personas en otras partes del mundo, a través de África, desde América Latina y el Caribe a los Estados Unidos, de las zonas rurales a zonas urbanas de China, o dentro de la región de Asia y el Pacífico, no tiene visos de ir a cesar. Casi una de cada siete personas en el planeta se ha trasladado a vivir a otra región al menos una vez en su vida.¹

En su Informe internacional de 2010, el CIPC examinó la cuestión de la migración y sus implicaciones sobre la seguridad cotidiana. En él se analizaron las tendencias y patrones de la migración y su impacto sobre los propios migrantes, como la criminalización, la discriminación y el racismo que sufren las comunidades de migrantes en sus países de destino. Desde entonces, las tasas mundiales de migración han seguido aumentando. Algunas de las tendencias registradas en 2010 se mantienen: la importancia de la migración interna y la migración Sur-Sur —que ayudan a poner en perspectiva las experiencias del norte—, el aumento de la proporción de mujeres y niños y de jóvenes en los grupos de migrantes y el trato discriminatorio hacia los migrantes. Al igual que sucede con otros temas de este informe, es importante explorar las dimensiones de género de la migración, y no meramente las tendencias en la migración masculina y femenina, sino las diferentes repercusiones que tiene sobre hombres y mujeres (Altman y Pannell, 2012; Benería *et al.*, 2012).

La llegada de los migrantes muchas veces va acompañada de miedo, prejuicios y desinformación por parte de la opinión pública, los medios de comunicación

y, en ocasiones, los gobiernos. En particular, se cree que los inmigrantes son responsables del aumento de la delincuencia, que vienen a disfrutar de las prestaciones de seguridad social del país de acogida, a ocupar los puestos de trabajo de la población local y que, a cambio, pocas son sus contribuciones positivas. La realidad es que suelen sufrir violaciones de derechos humanos y discriminación en razón de su origen étnico y su cultura. Muchas veces se resignan a malas condiciones laborales, incluso semejantes a la esclavitud, como han puesto de manifiesto recientemente los informes sobre la explotación laboral de los trabajadores migrantes en el Reino Unido (Dugan, 2013, Centre for Social Justice, 2013). Pueden ser objeto de detenciones injustificadas y no tienen acceso a la asistencia sanitaria o al sistema educativo, además de ser vulnerables a convertirse en víctimas de la delincuencia y la violencia. Estas preocupaciones se aplican tanto a los inmigrantes “regulares” como a los indocumentados o «irregulares».

Sin embargo, la migración conlleva beneficios para las comunidades de acogida, para los países de origen y para los propios migrantes. Por ejemplo, se estima que si los países abrieran sus fronteras a los trabajadores migrantes en lugar de restringirlos, el PIB mundial se incrementaría entre un 50 % y 150 % (Clemens, 2011). En los Estados Unidos, entre otros países, hay pruebas irrefutables de que la inmigración tiene un efecto muy positivo sobre el empleo, la cohesión social y los índices de delincuencia, especialmente en los barrios más pobres (Lee y Martínez, 2009).

Este capítulo examina las tendencias recientes de la migración, tanto de los migrantes regulares como de los indocumentados. Se fija en las consecuencias sobre los propios migrantes y sobre las comunidades, principalmente urbanas, en que se establecen, desde el punto de vista de los mitos y las actitudes negativas que se generan, y repasa también las pruebas rotundas que demuestran las sustanciales contribuciones económicas y sociales que hacen a sus países de destino. También analiza la incesante criminalización de los migrantes y las normas y estándares internacionales recientes, que destacan los principales asuntos y principios para las políticas y las intervenciones.

Aunque siguen siendo muy importantes las políticas nacionales o estatales y provinciales, son los gobiernos locales quienes han de lidiar en el día a día con las repercusiones de la llegada de nuevos miembros a sus comunidades. Por lo tanto, la sección final de este capítulo analizará qué pueden hacer los gobiernos locales, en colaboración con otros actores y con la sociedad civil, para promover la seguridad cotidiana, la justicia y la inclusión ante dichos retos, y examinará algunos de los tipos de programas que se están poniendo en marcha en diversos países.

Principales tendencias de las migraciones

La migración adquiere diversas formas. La primera distinción necesaria es entre la migración internacional, referida a quienes emigran a otro país, y la migración interna, que se produce dentro de un país y suele corresponder a la migración de las zonas rurales a las urbanas o de ciudades pequeñas a otras más grandes. La migración internacional también puede darse dentro de una región que cuente con un acuerdo de libertad de circulación entre los países de la región. Ejemplo de ello es la Unión Europea, donde se permite el desplazamiento entre los 28 países miembros, aunque en algunos casos aumenta la discusión sobre esa cuestión.

En segundo lugar, los migrantes pueden cumplir con los requisitos legales para entrar al territorio, con los documentos y permisos correspondientes, o pueden entrar a un país sin el permiso correspondiente y sin documentación, en cuyo caso se les suele denominar inmigrantes «irregulares» o indocumentados. Los inmigrantes indocumentados también pueden ser víctimas de trata o de tráfico, solicitantes de asilo o migrantes a los que no les han concedido un permiso de residencia, o también haber entrado legalmente y haberse quedado tras el vencimiento de sus permisos y visados.

Por último, son muchas las razones para emigrar, desde juntarse con familiares, buscar un empleo y mejorar las perspectivas económicas y sociales, o escapar de la persecución o de la guerra o conflictos en su país de origen, en el caso de los solicitantes de asilo y los refugiados.

Las principales fuentes de información sobre las tendencias de la migración son los informes de ONU DAES y la OIM (OIM, 2013), ambos actualizados en 2013, y la OCDE mantiene igualmente una base de datos. LA OIT recopila información sobre trabajadores migrantes. Como sucede con cualquier estimación internacional, hay discrepancias entre las fuentes, puesto que se sirven de diferentes métodos de cálculo de los movimientos de población.²

La migración interna

La falta de datos y los problemas metodológicos hacen que sea muy difícil proporcionar cifras precisas sobre la magnitud de las migraciones internas, así como hacer comparaciones entre países. Si bien se cree que ese tipo de migración ha disminuido en algunas regiones durante las últimas tres décadas, hay un consenso general sobre el hecho de que las migraciones internas son probablemente mucho más importantes que las migraciones internacionales (Bell y Charles-Edwards, 2013). Se estima que 763 millones de personas han vivido en algún momento en una región distinta de la que residen actualmente (Bell y Charles-Edwards, 2013). Si las comparamos con las estimaciones sobre las cifras de las migraciones internacionales (unos 232 millones de personas en la actualidad), las migraciones internas son mucho más amplias. También han dado lugar a cambios fundamentales en los países y en la vida de las personas. Entre otras cosas, han contribuido al enorme crecimiento de la urbanización y a la creación de megaciudades y áreas metropolitanas: más de la mitad de la población mundial vive actualmente en ciudades (ONU DAES, 2011). Un estudio reciente de Gallup realizado en 2011-2012 estima que, en los últimos cinco años, se ha desplazado dentro de su país el 8 % de la población mundial mayor de 15 años, lo que equivale a unos 381 millones de personas (Esipova, Pugliese y Ray, 2013).

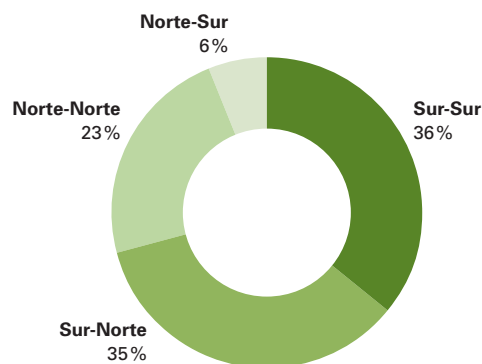
La migración internacional

En 2013, ONU DAES estima que el número de migrantes internacionales llegó a 232 millones, el mayor nunca visto (ONU DAES, 2013d). Los países desarrollados siguen recibiendo la mayor parte de los migrantes (aproximadamente el 59 % del total), y la mayoría de ellos proceden de países en desarrollo del Sur (71 %) (ONU DAES, 2013d).

Sin embargo, los patrones de la migración están sufriendo una gran transformación y los migrantes se dirigen cada vez más a los países en desarrollo del Sur. En 2013, el número de migrantes Sur-Sur (el 36 % del total) era ya un poco mayor que la cifra de los que van desde el Sur hacia el Norte (35 %) (ONU DAES, 2013d) (véase la Figura 3.1). Es probable que tales cifras sean aún más elevadas, debido a que los movimientos informales en el sentido Sur-Sur son muy comunes y muy difíciles de documentar (IOM, 2013).

En lo relativo a la migración regional, Europa y Asia siguen experimentando tasas más altas que otras regiones (Figura 3.2). En Europa, la inmigración regular ha superado a la emigración desde alrededor 1962, pero aumentó significativamente en la década de 1990, tras el colapso de los regímenes comunistas de Europa del Este (Kraler y Rogoz, 2011). Desde

Figura 3.1 Migración mundial en 2013



Fuente: ONUDAES (2013d, p. 1)

aproximadamente 2003, y con la ampliación de la Unión Europea, los ciudadanos de muchos de esos países tienen ahora la libertad de circulación dentro del espacio de la UE.

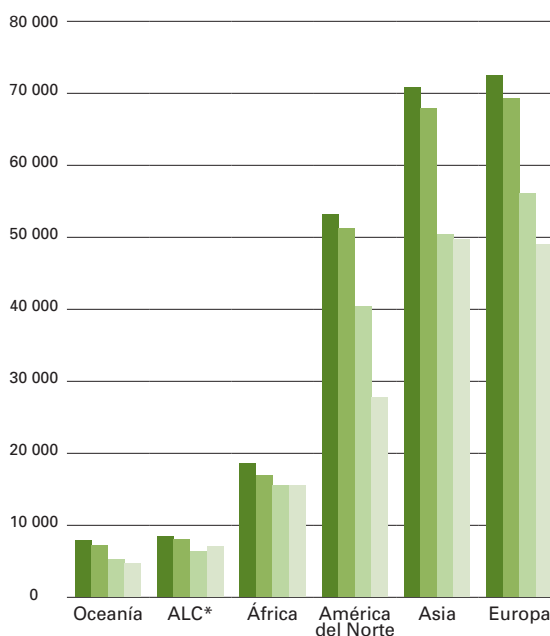
El PNUD ha sugerido que ese cambio en los patrones de migración, con un mayor flujo entre países del Sur, puede estar asociado con la crisis económica de 2008-2009 en los países desarrollados, un periodo durante el cual la economía de los países en desarrollo siguió creciendo (PNUD, 2013). Los países en desarrollo no solo podían mantener a sus migrantes potenciales, sino también atraer a los que vivían en los países vecinos (PNUD, 2013).

Sin embargo, la migración Sur-Sur presenta desafíos para los migrantes, a causa que las desigualdades socioeconómicas suelen ser mayores que en el Norte (OIM, 2013; Banco Mundial, 2013b). En Brasil, por ejemplo, mientras que los individuos más ricos (el 10% de la población) reciben el 40% de los ingresos del país, los más pobres (el 40% de la población) solo reciben el 14,2% (CEPAL, 2013). Además, el mercado laboral en los países del Sur suele estar menos regulado y menos protegido (GMFD, 2012, p. 5).

Menores tasas de crecimiento

Pese a que la migración sigue aumentando a nivel mundial, la tasa de crecimiento a principios de esta década ha sido más lenta que en 2000-2010 (véase la Figura 3.3). La tendencia varía según las regiones. Así, durante las dos últimas décadas, Europa volvió a una tasa de crecimiento en la migración internacional similar a la de la década de 1990, mientras que América del Norte experimentó una disminución gradual. Por otro lado, las regiones en desarrollo experimentaron o una ligera desaceleración (por ejemplo, América Latina y Oceanía) o un aumento gradual (fue el caso de África).

Figura 3.2 Migración internacional por región (en millares)



* América Latina y el Caribe

■ 2013 ■ 2000
■ 2010 ■ 1990

Fuente: ONU DAES (2013e)

El peso creciente de las mujeres en la migración

Tradicionalmente, no se ha prestado atención a la presencia de las mujeres en la migración, pese a que los datos históricos muestran que el pasado en algunos países éstas han sobrepasado el número de hombres migrantes (por ejemplo, en Estados Unidos a partir de 1930 (Green, 2012)). Esta invisibilidad se debe probablemente a la representación social de las mujeres como «compañeras» de los migrantes masculinos (Donato *et al.*, 2006; Morokvasic, 2011). Sin embargo, en las últimas décadas los investigadores han comenzado a examinar seriamente el fenómeno creciente de las mujeres migrantes y aquello que se denomina la «feminización de la migración» (Donato *et al.*, 2011; Morokvasic, 2011; Verschuur y Reysoo, 2005). En 2013, las mujeres representaban casi la mitad de la población migrante en el mundo (48%), y en algunas regiones sus cifras superan ampliamente las de los hombres migrantes (véase la Figura 3.4).³

Esta tendencia se observa especialmente en los países desarrollados, lo cual ha contribuido probablemente a la noción de feminización de la migración y se explica por tres fenómenos. En primer lugar, las mujeres migrantes son actualmente más independientes y pueden emigrar solas y con mayor frecuencia por motivos de trabajo, en lugar de únicamente como

Figura 3.3 Tasa de crecimiento promedio de las migraciones internacionales por año (en porcentaje)

	1990-2000	2000-2010	2010-2013
Mundo	1,2 %	2,3 %	1,6 %
Países desarrollados	2,3 %	2,3 %	1,5 %
Países en desarrollo	-0,1 %	2,5 %	1,8 %
África	0,0 %	0,9 %	2,8 %
Asia	0,1 %	3,0 %	1,5 %
Europa	1,4 %	2,1 %	1,5 %
ALC*	-0,9 %	2,2 %	1,8 %
América del Norte	3,7 %	2,4 %	1,2 %
Oceanía	1,5 %	3,1 %	2,6 %

* América Latina y el Caribe

Fuente: ONU DAES (2013e)

un miembro de una familia (Morokvasic, 2011).⁴ En segundo lugar, la creciente demanda de trabajadores domésticos y cuidadores, en particular, para cuidado de niños, ha creado un mercado de trabajo relativamente estable para las mujeres migrantes que, a diferencia de los hombres migrantes, no se han visto tan afectadas por la crisis económica en los países desarrollados (Benería *et al.*, 2012; OECD, 2013).⁵ Por último, pese al cierre progresivo de las fronteras para los trabajadores migrantes debido a estrictas políticas de control de la inmigración en muchos países desarrollados (que afectan a los hombres, en su mayoría), las políticas de reunificación familiar todavía ayudan a mantener el flujo de mujeres y niños que se reúnen con inmigrantes que se habían instalado previamente en otros países (Green, 2012). Otra consecuencia de esta tendencia es que, en ocasiones, dejan a sus hijos en su país de origen para que los cuiden otras personas.

Sin embargo, pese al peso cada vez mayor de las mujeres en la migración, estas suelen sufrir discriminación y victimización, convirtiéndose también en víctimas de la delincuencia, ya sea en su país de origen, durante el viaje o al llegar a su destino (AGNU, 2012). En relación con el trabajo, muchas veces las mujeres migrantes actúan en la parte inferior del mercado laboral del país de destino, en empleos para los que están sobrecualificadas, y con frecuencia sujetas a diversas formas de malos tratos y a discriminación (Benería *et al.*, 2012; Dumont *et al.*, 2010; Gallotti y Mertens, 2013), a saber:

- Falta de reconocimiento social y salarios más bajos que las mujeres en el país de acogida con una formación similar, o que los hombres migrantes.
- Para las mujeres que tienen un nivel de educación

Figura 3.4 Proporción de migrantes por sexo (2013, en porcentaje)

Europa	51,9 %	48,1 %
ALC*	51,6 %	48,4 %
AN**	51,2 %	48,8 %
Oceanía	50,2 %	49,8 %
África	45,9 %	54,1 %
Asia	41,6 %	58,4 %
Países en desarrollo	43,0 %	57,0 %
Países desarrollados	51,6 %	48,4 %
Mundo	48,0 %	52,0 %

■ Mujeres ■ Hombres

* América Latina y el Caribe

** América del Norte

Fuente: ONU DAES (2013b)

igual o superior que los hombres migrantes, la migración suele significar un proceso de descalificación y de pérdida de habilidades que poseían.⁶

- Empleos aislados en los sectores económicos menos regulados y a menudo segregados en razón de género, especialmente el trabajo doméstico y la prestación de cuidados.
- Tienen más probabilidades que los hombres de tener contratos temporales, que las atan a empleadores específicos, lo que limita su capacidad de buscar mejores condiciones laborales y de obtener la residencia permanente.
- Importantes barreras de acceso a los servicios sanitarios y a las prestaciones de seguridad social.
- Vulnerabilidad extrema, llegando a veces al trabajo forzoso y a la esclavitud.
- Extrema vulnerabilidad a todas las formas de violencia (sexual, física, psicológica, etc.).

A la luz de estos factores, algunos investigadores afirman que la triple dimensión de ser mujer, migrante y trabajadora ha dado lugar a una nueva división del trabajo a nivel internacional, basada en el género y la etnia, que relega a las mujeres migrantes a la precariedad laboral (Morokvasic, 2011; Verschuur y Reysoo, 2005).

Además, las mujeres migrantes son especialmente vulnerables a convertirse en víctimas de trata de personas, sobre todo para fines de explotación sexual. La UNODC ha calculado que entre 2007 y 2010, el 58 % de la trata de personas se hacía con fines de explotación sexual y que alrededor del 70 % al 80 % de las víctimas de explotación sexual detectadas eran

mujeres (UNODC, 2012) (véase también el capítulo 5). Las mujeres víctimas de trata están expuestas no solo a la violencia sexual y otras formas, sino también a la infección por enfermedades de transmisión sexual.

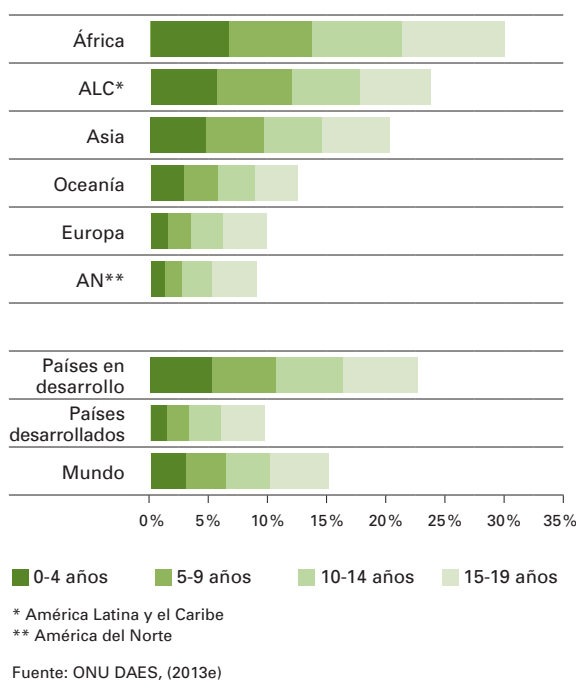
Niños y adolescentes migrantes

En 2013, el número de niños y jóvenes menores de 20 años en la población migrante mundial fue del 15% (34,8 millones), la mayoría de ellos con edades de entre 10 y 19 años (OCDE y ONU DAES, 2013; ONU DAES, 2013a) (véase la Figura 3.5). Sin embargo, el porcentaje es mayor en los países en desarrollo (22,6%) que en los países desarrollados, donde solo representa el 9,7% de la población migrante. El porcentaje de niños migrantes es particularmente alto en África, donde representan casi un tercio de la población migrante de la región. Es probable que el crecimiento de la migración intrarregional en el Sur esté vinculada a la creciente cantidad de jóvenes migrantes en los países en desarrollo (GMFD, 2012).

En los últimos años se ha prestado mayor atención al creciente número de niños y adolescentes migrantes. La investigación y las políticas públicas en materia de migración han tendido a centrarse en los adultos y a basarse en la visión tradicional de la infancia, como una época de inocencia, dependencia y vulnerabilidad (White *et al.*, 2011; Fass, 2005). La atención se ha centrado generalmente en la posible violación de sus derechos o en cuestiones de asimilación e integración (Gardner, 2012). No obstante, en los últimos tiempos, ha habido un mayor énfasis en la investigación «con los niños» y no solamente «sobre los niños», a saber, el reconocimiento de que los niños pueden jugar un papel activo en los procesos y en la toma de decisiones relacionadas con la migración (White *et al.*, 2011; Dona y Veale, 2011). Entre otras funciones, los niños y adolescentes desempeñan un papel fundamental en la capacidad de una familia de crear vínculos, en un contexto en que son inexistentes o débiles, por ejemplo, entre la escuela o los miembros de la comunidad escolar y sus padres (lo que se conoce como *frontiering*). En los casos en que una familia ha mantenido lazos con su país de origen, también desempeñan un papel para crear o mantener lazos familiares con otro país (*relativizing*) (Bryceson y Vuorela, 2002, citado en Gardner, 2012).

Sin embargo, cada vez preocupa más que los niños y adolescentes pueden ser vistos por los países de destino o como víctimas o como amenazas, con las correspondientes diferencias en la forma en que son tratados, e inquieta también la cuestión del respeto de sus derechos internacionales como niños (Dona y Veale, 2011; Bailleau *et al.*, 2009). Por ejemplo, los niños no acompañados y los adolescentes que emigran sin sus familias —ya sea porque así lo desean

Figura 3.5 Porcentaje de niños y adolescentes migrantes de toda la población migrante (2013)



o forzados por la guerra, los conflictos, los desastres naturales o la pobreza—, pueden ser vistos como víctimas que han de recibir tratamiento o como una amenaza y sujetos pasibles de medidas reeducación y detención (véase el recuadro 3.1). La contribución de Barbara Holtmann y Emma Holtmann titulada *La seguridad de los niños migrantes en Johannesburgo*, al final de este capítulo, pone de manifiesto algunos de los problemas que sufren los niños migrantes y sus familias en el interior de la ciudad.

Desplazados y refugiados

El cambio climático, los conflictos armados y la violencia son las principales causas del desplazamiento de la población (ONU-Hábitat, 2011). El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados sostiene que ese es probablemente uno de los mayores retos del siglo XXI (ACNUR, 2013).

A finales de 2012, en el mundo había 45,2 millones de desplazados, la cifra más alta desde 1994, forzados a ello por la persecución, los conflictos armados y la violencia (ACNUR, 2013). Eran en total 15,4 millones de refugiados y 28,8 millones de desplazados internos y casi un millón de solicitantes de asilo.⁷ Mientras que el África subsahariana da cuenta de un tercio del total de desplazamientos a nivel regional en el 2012, Colombia, Siria y la República Democrática del Congo registraron el mayor número de desplazados internos. En comparación con el 2011, el número de refugiados

Recuadro 3.1 Los niños migrantes: ¿víctimas o amenaza?

Los niños solicitantes de asilo, refugiados, víctimas de genocidio o menores de edad no acompañados que huyen de la persecución o de la pobreza, pueden ser vistos como víctimas de la violencia y necesitados de protección y asistencia (Doná y Veale, 2011; White *et al.*, 2011). Por otro lado, algunos de ellos, especialmente los adolescentes, los apátridas, los jóvenes de la calle o, en algunos países, los ex niños soldados, pueden considerarse una amenaza para la seguridad nacional y pensarse que se les deben aplicar medidas de reeducación, detención y deportación. En el Reino Unido e Irlanda esto ha llevado a algunos trabajadores sociales y orientadores a clasificar a algunos niños y adolescentes como víctimas con traumas y problemas de salud mental, para evitar que acaben en centros de detención de migrantes. Si a la llegada la edad de un niño es incierta, puede suceder que se les encierre en centros de jóvenes infractores o, en algunos casos, en cárceles de adultos.

aumentó en 2,3 millones, lo que equivale a un promedio de 3 000 personas al día, cinco veces más que en 2010 (ACNUR, 2013).

A nivel internacional, en 2012, el ACNUR indicó que un tercio de todos los refugiados de todo el mundo (70 % de los cuales eran de Afganistán) se trasladaron a la región de Asia y el Pacífico; una cuarta parte (la mayor parte de Somalia, Sudán y la República Democrática del Congo) se reubicaron en el África subsahariana; y el 15 % (principalmente procedentes de Irak y Siria) se asentaron en Oriente Medio y el Norte de África (ACNUR, 2013) (véanse las Figuras 3.6 y 3.7). Entre ellos, las mujeres y las niñas representaban el 48 % y los niños el 46 %, una proporción que se ha mantenido constante en los últimos años.

Además de los conflictos, se estima que en 2012 hubo 32,4 millones de desplazados internos en todo el mundo como consecuencia de desastres naturales, la mayoría relacionados con el cambio climático (IDMC, 2013), especialmente en Asia y África. Las inundaciones en Nigeria y la India representaron el 41 % del total mundial (IDMC, 2013). Aunque los desastres naturales suelen asociarse con países en desarrollo, el cambio climático es un fenómeno transversal. Así, en 2012, en Estados Unidos, hubo 1,3 millones de desplazados a causa de desastres naturales climáticos (IDMC, 2013).

Figura 3.6 Principales países de origen de refugiados (finales de 2012)

Eritrea	285 100	
Vietnam	336 900	
Colombia	394 100	
Birmania	415 300	
República Democrática del Congo	509 400	
Sudán	596 200	
Siria	728 500	
Irak	746 400	
Somalia	1 136 100	
Afganistán	2 585 600	

Fuente: ACNUR (2013, p. 13)

Figura 3.7 Principales países de acogida de refugiados (finales de 2012)

Turquía	267 100	
China	301 000	
Jordania	302 700	
Chad	373 700	
Etiopía	376 400	
Siria	476 500	
Kenia	564 900	
Alemania	589 700	
Irán	868 200	
Pakistán	1 638 500	

Fuente: ACNUR (2013, p. 14)

Los migrantes indocumentados

Son muchos los países en que los migrantes indocumentados o irregulares constituyen una importante preocupación política. Por definición, los migrantes indocumentados son difíciles de contar, puesto que llegan con documentos falsos, prolongan su estancia más de lo que se les permite o ingresan en un país sin ser detectados, también mediante el tráfico y la trata internacionales.

Los cálculos elaborados por la OIM en 2010 sugieren que el 10-15 % de todos los migrantes internacionales son indocumentados (PICUM, 2013). En Estados Unidos se estima que hay 11,1 millones de inmigrantes

indocumentados viviendo en el país (PICUM, 2013). Un proyecto de investigación financiado por la Unión Europea en 2007-2009 (el proyecto Clandestino) estimó que el número de inmigrantes irregulares en la UE en ese momento oscilaba entre 1,9 y 2,8 millones de personas y la OCDE sugirió que representaban el 10-15% de todos los migrantes (Kraler y Rogoz, 2011; OCDE, 2007).⁸ La cifra de migrantes indocumentados aumentó en la década de 1990, tras el colapso de los regímenes comunistas de Europa del Este, con un pico alrededor de 2003. Desde entonces, parece haberse producido una disminución significativa, con la entrada de los antiguos países de Europa del Este en la Unión Europea, que era una fuente importante de migrantes indocumentados. Los patrones de migración varían en toda la UE, pero parece continuar la disminución general, aunque los patrones sobre los lugares de origen están cambiando. En Grecia, por ejemplo, la entrada de albaneses indocumentados desde mediados de la década de 2000 se ha visto sustituida en cierta medida por la entrada de migrantes indocumentados de Asia (Maroukis, 2012).

Actitudes negativas hacia los migrantes

«[...] La migración continúa estando insuficientemente integrada en los marcos de desarrollo nacional y local y hay escasa comprensión y aprecio sobre la contribución que hacen los migrantes al desarrollo de sus países de origen y de destino.»⁹

«La capacidad de los inmigrantes para revitalizar sus comunidades puede depender de lo unidos que se sientan los inmigrantes en las comunidades de acogida. Al marginar a los recién llegados, crear cinismo político e inculcar la desconfianza de las autoridades policiales y locales, los regímenes hostiles pueden desencadenar justamente los procesos que ellos mismos temen.»¹⁰

El miedo al otro

No es ninguna novedad decir que mucha gente en los países de destino se oponen fuertemente a la migración (McAdam, 2013; Zatz y Smith, 2012). Australia, por ejemplo, ha «sufrido desde hace mucho tiempo una ansiedad desproporcionada por ser “invadida” por mar» (McAdam, 2013, p. 1). Una encuesta reciente ha revelado que el 47% de los estadounidenses y el 44% de los europeos ven la migración como un problema (*Transatlantic Trends*, 2011). Los inmigrantes suelen percibirse como una amenaza, tanto para los residentes que viven en un entorno laboral cada vez más inestable, como para la soberanía de los países y de sus identidades y las fronteras nacionales, y en un contexto en que los acuerdos regionales o internacionales están cada vez más en desacuerdo con las leyes nacionales

(Den Boer, 2008). Esto contribuye a la imagen negativa de los inmigrantes, una imagen que en la mayoría de los casos dista mucho de la realidad. Los estereotipos sobre los inmigrantes ven a éstos como desencadenantes de un aumento de la delincuencia en el barrio y del desempleo entre los trabajadores locales. Son vistos como una carga para el Estado, pues se cree que toman mucho más del sistema de seguridad social que lo que aportan a través de los impuestos (Vollmer, 2011).

Ha corrido mucha tinta sobre los factores que influyen en las actitudes negativas. Numerosos investigadores argumentan que las características demográficas y la estructura de escuelas locales, instalaciones o lugares de trabajo de un barrio influyen más en las actitudes hacia los inmigrantes que su impacto económico (Card, Dustmann, y Preston, 2012). Los recién llegados cambian el conjunto de hábitos, cultura y religión de un país y de un barrio, lo cual puede verse como una amenaza. Otros aseguran que las características locales de un barrio repercuten menos sobre las actitudes hacia la inmigración que el contexto político general (Hainmueller y Hopkins, 2013; Hopkins, 2011) (véase el recuadro 3.2). El discurso político nacional y la forma en que los medios de comunicación describen a los inmigrantes se consideran igualmente factores significativos (Branton *et al.*, 2011; Hopkins, 2011).

En general, la inmigración se ve con frecuencia como un fenómeno preocupante y desestabilizador: «La percepción del riesgo y la ansiedad se basa en la sensación de que un deterioro de la seguridad y la confianza, y en la exposición a una sociedad que se ha vuelto más anónima y más globalizada» (Den

Recuadro 3.2 Factores asociados con actitudes negativas hacia los inmigrantes

- Las actitudes hacia la inmigración están estrechamente relacionadas con las percepciones de la gente sobre el impacto económico de la inmigración en el país.
- Los inmigrantes que no tienen planes de trabajar o que tienen más personas a cargo y un bajo estatus profesional se perciben de manera más negativa que los demás.
- Un mayor nivel educativo va invariablemente de la mano con una visión menos restrictiva sobre la inmigración.
- Los prejuicios y el etnocentrismo se asocian invariablemente con actitudes más negativas hacia la inmigración, aunque no está claro a través de qué mecanismos.
- Quienes sobrevaloran la presencia de inmigrantes en su país tienen actitudes más negativas.

Fuente: Hainmueller y Hopkins (2013)

Boer, 2008, p. 1). Los ataques terroristas en los Estados Unidos, Londres y Madrid, entre otros, han contribuido a un enfoque de la seguridad basado en el concepto de un *choque de civilizaciones* (Bazin, 2010; Fischer y Darley, 2010). En Australia, los «auténticos refugiados» de los programas humanitarios se distinguen cada vez más de los «ilegales», «intrusos» y «los llegados sin autorización» (McAdam, 2013, p. 436). En Europa, en particular, la migración parece definirse cada vez más no tanto como una cuestión de interés social, económico o cultural, sino como un problema de seguridad pública.¹¹ En la actualidad existe un temor a una «invasión migrante» derivada de la Primavera Árabe y la caída de los regímenes totalitarios en esa región, además de los efectos de la entrada de nuevos países miembros a la Unión Europea y el movimiento de grupos como los gitanos (Costi, 2010). Estos hechos han contribuido igualmente a la tendencia a externalizar el control de la migración hacia los países de origen y transición (Bazin, 2010; AGNU, 2012; MIGREUROP, 2011; véase el debate al respecto más adelante).

Sea cual sea su origen, las actitudes negativas y algunas veces abiertamente hostiles tienen efectos nada desdeñables sobre la vida de los inmigrantes. Tras esas actitudes se encuentran creencias y prejuicios que contribuyen a crear una atmósfera de sospecha, amenaza y riesgo para los migrantes. No se trata solo de una cuestión de discriminación o de problemas relacionados con la integración en el día a día, sino que es algo que afecta asimismo a su vulnerabilidad a la victimización, y también a quienes se supone que han de protegerlos, como los gobiernos, los sistemas legislativos y la policía. En ocasiones, algunos gobiernos han usado los estereotipos negativos como justificación ideológica para adoptar medidas restrictivas y excluyentes contra los migrantes (Chacon, 2012). También se relacionan con la discriminación en el sistema de justicia penal. En Francia, por ejemplo, los «magrebíes» y los «negros» reciben penas de reclusión con más frecuencia y más largas (Jobard y Névanen, 2007).

Todo esto también afecta a una de las relaciones más importantes en el ámbito local: la relación entre la policía y las comunidades de migrantes. La colaboración, comunicación y relación de la policía con las comunidades de inmigrantes suelen ser pobres, y entre esas comunidades suele desincentivarse la denuncia de delitos o la presentación de testimonio por temor a la deportación. Frente a la victimización, la situación del inmigrante se vuelve más vulnerable, lo que a su vez hace que aumente la actuación policial según el perfil racial de las comunidades de inmigrantes (Davies y Fagan, 2012; Koper *et al.*, 2013).

La mayor parte de las creencias y mitos referentes a los inmigrantes han sido refutados por la investigación y cada vez hay mayor conciencia de que la

positiva contribución de los inmigrantes tanto a sus países de origen como de destino es crucial para el desarrollo. Como fue indicado anteriormente, si se redujeran los obstáculos a la migración económica en todo el mundo, se estima que la economía mundial crecería entre un 50 % y un 150 % del PIB, una quinta parte de cuyo aumento se daría en los países desarrollados: una cantidad que supera muy ampliamente a la que resultaría de la liberalización del comercio mundial (Clemens, 2011).

Los beneficios de la inmigración superan a sus costos

La contribución de los migrantes a sus países de origen

En cuanto a la contribución de los migrantes a sus países de origen, los estudios han demostrado claramente los beneficios económicos, en especial en relación con las remesas. La contribución de las mujeres a los niveles de las remesas es cada vez mayor, puesto que suelen ser migrantes temporales con mayor tendencia a enviar dinero a casa (Benería *et al.*, 2012). El Banco Mundial estima que en 2013 las remesas ascendieron a 414 000 millones de dólares estadounidenses, una suma que resulta clave para la gestión de la deuda externa de los países en cuestión y para el crecimiento de su PNB (Banco Mundial, 2013a). Las remesas equivalen actualmente a casi el triple de la ayuda oficial al desarrollo. El Banco Mundial y el FMI, entre otros, han argumentado que las remesas podrían ser una medida alternativa de ayuda al desarrollo para los países pobres (ONU, OIM, y UNFPA, 2013; Banco Mundial, 2013a). Una resolución de la Asamblea General reconoce la importancia de las remesas, y solicita a los Estados miembros que reduzcan los costos de las transferencias de dinero entre los países (AGNU, 2011b).

Sin embargo, las contribuciones de los migrantes van mucho allá de lo meramente económico. En el plano social, por ejemplo, han ayudado a reducir la pobreza y la desigualdad social, y a mejorar la salud y la educación en sus países de origen (Benería *et al.*, 2012; Ratha, Mohapatra y Scheja, 2011).

La contribución de los migrantes a sus países de destino

Como se indicó anteriormente, dos de los temas más sensibles en el debate público sobre la inmigración en los países desarrollados son si la inmigración afecta negativamente a los trabajadores locales desde el punto de vista de los puestos de trabajo y los salarios, sobre todo en lo que respecta a los migrantes menos

calificados, y si el costo de los inmigrantes para las sociedades de acogida es mayor que los beneficios que aportan (Dadush, 2013; Dustmann y Frattini, 2013). Según una encuesta realizada en cinco países europeos¹² y en los Estados Unidos, el 34 % de los europeos (el 58 % en el Reino Unido) y el 57 % de los estadounidenses creen que los inmigrantes quitan puestos de trabajo a sus conciudadanos, mientras que el 53 % y el 63 %, respectivamente, consideran que los inmigrantes son una carga para los servicios sociales de su país (véase la Figura 3.8).

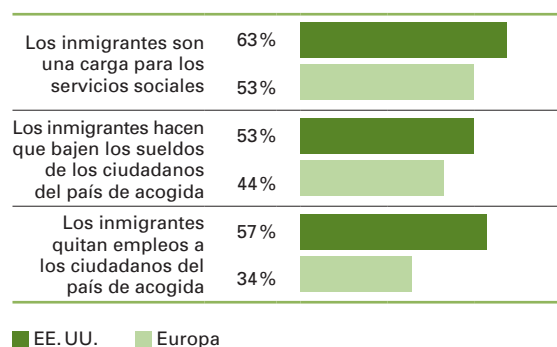
Sin embargo, muchos estudios contemporáneos contradicen tales ideas. En el Reino Unido, un país en que ese debate es particularmente intenso, los migrantes procedentes del Espacio Económico Europeo entre 2001 y 2011 tuvieron una contribución al sistema fiscal un 34 % superior al costo (Dustmann y Frattini, 2013). Por su parte, los inmigrantes de fuera de Europa contribuyeron un 2 % más que lo que obtuvieron. En ambos casos, la contribución de los inmigrantes es superior a la del resto de la población del Reino Unido, cuya contribución global fue negativa. También se pone de manifiesto que el Reino Unido atrajo a inmigrantes altamente capacitados y educados. Una situación similar es la que se refleja en un informe del gobierno británico, que estima que altas tasas de inmigración en el Reino Unido aumentarían los ingresos fiscales y el PIB en el futuro, sin aumentar los gastos relacionados con el envejecimiento de la población (Office for Budget Responsibility, 2012).

Otros estudios semejantes ponen de manifiesto que, tanto a corto como a largo plazo, la migración contribuye positivamente a la economía local. Un estudio sobre el impacto de la migración entre 1980 y 2005 en los países de la OCDE muestra que la inmigración aumenta el empleo en los países de destino y que los migrantes no quitan puestos de trabajo a los ciudadanos locales ni empujan los salarios a la

baja (Ortega y Peri, 2009; Peri, 2009). En general, los estudios coinciden en que los migrantes altamente cualificados aumentan el PIB de los países de destino (Orefice, 2010). Por otro lado, una disminución de la inmigración no produce un aumento perceptible en los salarios de los trabajadores locales (Van der Mensbrugghe y Roland-Holst, 2009). Otros estudios han demostrado que el impacto de los inmigrantes menos calificados en el empleo de los trabajadores locales con un nivel similar de formación es limitado y es positivo en relación con el empleo y los salarios de los trabajadores locales más calificados (Cortes y Tessada, 2011). Esto puede explicarse por el hecho de que la economía absorbe a los recién llegados creando nuevas oportunidades de trabajo y porque los trabajadores del país de acogida son contratados para trabajos que requieren trabajadores más calificados (especialización).

Como han indicado diversas voces, limitar el debate sobre los beneficios de la migración al empleo supone una visión demasiado estrecha: la inmigración también beneficia la sociedad en muchas otras formas desde el punto de vista económico y social. Por ejemplo, los inmigrantes menos cualificados ayudan a reducir el costo de los bienes y servicios, tales como alimentos, cuidados en el hogar, jardinería y construcción (Cortes, 2008). Este tipo de migración, en particular la de las mujeres, reemplaza el trabajo doméstico que suelen realizar las mujeres locales (como el cuidado de niños y las tareas domésticas) y permite que un mayor número de mujeres de la localidad ingrese en el mercado laboral (Benería *et al.*, 2012; Cortes y Tessada, 2011). También hay un amplio consenso sobre que una población migrante más joven trae un aumento en la tasa de natalidad y vitalidad a una población cada vez más envejecida, además de contribuir a los fondos de pensiones que sostienen a dicha población (Ambrosetti y Giudici, 2013; ONU DAES, 2001).

Figura 3.8 Percepciones en Europa y Estados Unidos acerca de la influencia de la inmigración sobre la economía (%)



Fuente: Transatlantic Trends (2011, p. 15)

Los migrantes: un factor protector contra la criminalidad

«Centrarse en la delincuencia supone ignorar la cuestión política más importante de cómo apoyar el importante capital social que los inmigrantes traen a este país. Los inmigrantes aportan un soplo de aire fresco en muchas zonas en que se asientan y, a menudo (no siempre), reducen los índices de criminalidad, lo que supone otro punto positivo adicional.»¹³

Como se mencionó anteriormente, otro estereotipo común se refiere a que los migrantes son responsables del aumento en las tasas de delincuencia en el país de destino. Ese hecho ha sido ampliamente refutado

por diversos estudios, que demuestran, al contrario, que los inmigrantes no solo no son responsables del aumento de los índices de delincuencia, sino que además pueden reducirlos (Velez y Lyons, 2012; Zatz y Smith, 2012; Fassin, 2011; Martinez, Stowell, y Lee, 2010; Lee y Martinez, 2009; Sampson, 2008). Los estudios sobre la delincuencia asociada a las grandes olas de inmigración proporcionan pruebas contundentes de que los inmigrantes no contribuyen más a la actividad delictiva que la población en general, y que, en algunos casos, su contribución es mucho menor (Baker *et al.*, 2013; Solvietti, 2012; Bell y Machin, 2012; Bell, Fasani y Machin, 2010). Más aún, algunos autores indican que en Estados Unidos, desde 1990, la inmigración puede haber sido el factor más importante para la disminución del índice nacional de delitos violentos y que representa un factor de protección clave contra la criminalidad (Sampson, 2008) (véase la Figura 3.9).

Por ejemplo, las ciudades de Estados Unidos con una alta concentración de inmigrantes han asistido a una disminución de sus tasas de homicidios y crímenes violentos (Kubrin y Ousey, 2009; Zatz y Smith, 2012). Esta tendencia es más pronunciada en las ciudades estadounidenses que tienen barrios más pobres y una larga historia de inmigración. Esto puede estar relacionado con el hecho de que los migrantes suelen ser recibidos por familiares o llegan a barrios en que ya tienen conexiones, lo cual facilita la integración social y económica. Por otro lado, también puede ser debido al temor a la deportación (Lyons, Velez, y Santoro, 2013; Velez y Lyons, 2012).

En general, actualmente se reconoce que la inmigración tiene un efecto revitalizador y protector en los barrios y ciudades (MacDonald, Hipp, y Gill, 2013) (véase el recuadro 3.3). Cuando los recién llegados

Recuadro 3.3 Teoría de la Revitalización por la Inmigración

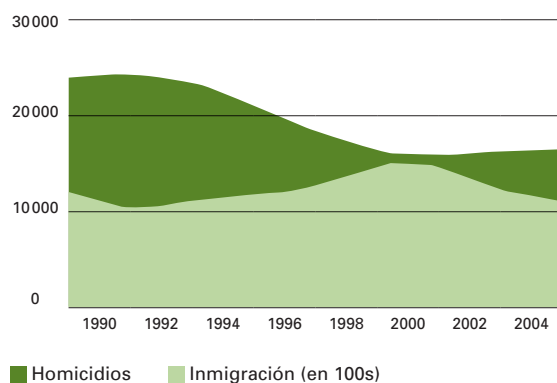
De acuerdo con numerosos estudios, la llegada de inmigrantes a un barrio en decadencia suele conllevar la revitalización de ese barrio, tanto económica como socialmente. La reducción de la delincuencia y la violencia es una de las características más comunes. Se ha bautizado esa constatación como la teoría de la *revitalización por la inmigración* (Koper *et al.*, 2013; Lee y Martinez, 2009; Martinez *et al.*, 2010). Dos factores pueden explicar ese hecho: en primer lugar, que los inmigrantes ayudan a fortalecer la organización y los controles comunitarios y sociales; y, en segundo lugar, que tienden a establecerse en los barrios más pobres (Martinez, 2010).

se instalan en un barrio, se fortalecen las relaciones comunitarias y la economía local, y contribuyen al desarrollo o revitalización de sus organizaciones comunitarias, tales como iglesias, escuelas y asociaciones que prestan servicios culturales y de apoyo a los inmigrantes. Esto ayuda a reforzar los controles sociales en un barrio. Ese hecho contrasta con la visión tradicional de la criminología clásica que asocia la llegada de inmigrantes con la desorganización social y la desintegración de los controles comunitarios (Koper *et al.*, 2013; Lee y Martinez, 2009; Martinez *et al.*, 2010).

Ese fenómeno suele denominarse la *paradoja migrante* (Vaughn *et al.*, 2013; Wright y Rodriguez, 2012). En los casos en que los migrantes se involucran en un delito, su tasa de encarcelamiento aumenta en proporción a la duración de su residencia en el país. En el caso de los Estados Unidos, a medida que los inmigrantes se van «americanizando» más, aumenta la probabilidad de que acaben en la cárcel (Lee y Martinez, 2009). Este efecto también podría explicar por qué las generaciones subsiguientes tienen más probabilidades de caer en la delincuencia que sus padres inmigrantes, es decir, que cuando el factor de inhibición de la migración comienza a disminuir, aumentan los factores que los exponen al riesgo de cometer un delito (Bersani, 2014; Lee y Martinez, 2009; Mucchielli, 2003).

El aumento de la cohesión social puede explicarse por el predominio de los vínculos estrechos en las familias y entre vecinos, lo que ayuda a reforzar el control social informal (Feldmeyer, 2009; Lyons *et al.*, 2013). Al reforzar y expandir la organización social y las instituciones del barrio que podrían haberse debilitado, resulta más fácil el control de la delincuencia mediante la creación y el refuerzo de redes entre vecinos, la presencia de programas de intervención en

Figura 3.9 Flujos de Inmigración y tendencias de homicidios: total de EE. UU., 1990-2004 (promedios de tres años)



Fuente: Sampson (2008, p. 29)

la juventud, y ayuda a atraer la inversión exterior en la comunidad (Lyons et al., 2013; Lee y Martínez, 2009; Martínez *et al.*, 2010).

La afluencia de migrantes a los barrios desfavorecidos puede conducir a la reactivación de las economías locales en declive, la introducción de nuevos consumidores y de capital, así como ayudar a la creación de nuevos negocios y de puestos de trabajo con salarios locales más elevados, así como a la remodelación de las zonas deterioradas de los centros urbanos (Lyons et al., 2013; MacDonald *et al.*, 2013).

La criminalización de los migrantes

«El Relator Especial observa con preocupación que algunos países consideran delito la entrada y residencia irregulares en su territorio. Desea destacar que la entrada o residencia irregulares nunca deben considerarse delito, ya que no constituyen en sí delitos contra las personas, el patrimonio o la seguridad nacional. Es importante subrayar que los migrantes irregulares no son delincuentes en sí y no deben ser tratados como tales.»¹⁴

Existe un consenso general de que, desde finales de la década de 1990, la migración ha cada vez más criminalizada, sobre todo en los países desarrollados (McAdam, 2013; Bigo, 2012; den Boer, 2008; Fassin, 2011; Mucchielli, 2003; Palidda, 2009). Al entrar a un país, o tras un cierto tiempo de permanencia, muchos inmigrantes se encuentran con que están en una situación que viola los códigos administrativos, civiles o penales. Se convierten en objeto de detención administrativa y en ocasiones, se ven sometidos a un proceso penal, con toda la parafernalia asociada (el uso de esposas, el interrogatorio, el encarcelamiento y la acusación) (Palidda, 2009, p. 11). Muchos refugiados y solicitantes de asilo están cada vez más sometidos a controles y detenciones (McAdam, 2013; ECRE, 2013).

La migración irregular: de una falta administrativa a un delito sujeto de enjuiciamiento

Los intentos de controlar la migración irregular han conducido a un progresivo endurecimiento de las políticas migratorias en los últimos veinte años y, en algunos casos, a la creación de delitos penales, incluso en países con una larga tradición de inmigración, como Francia y el Reino Unido, o en los que recientemente han empezado a considerar la inmigración como un problema, como Italia y Grecia (AGNU, 2012; Bazin, 2010). En Francia, por ejemplo, tanto la entrada irregular en el país como ayudar a inmigrantes irregulares es un delito punible, y en el Reino Unido

una persona puede ser culpable de un delito si no puede presentar un documento de identidad al momento de encontrarse con un agente de inmigración (Bazin, 2010, p. 27).

Anteriormente, la entrada irregular se consideraba un error administrativo, no un delito penal. También aumenta la participación en la detección de migrantes indocumentados de funcionarios de fronteras y guardias de aduanas y de la policía y, en algunos países, como Austria y Malta, incluso los militares (Darley, 2008; Fischer y Darley, 2010; La CIMADE, 2012). En los Estados Unidos, un número creciente de inmigrantes indocumentados están siendo condenados a penas de prisión o deportados (Light *et al.*, 2014).

Esto ha hecho que la comunidad internacional se refiera a la migración irregular como un nuevo «crimen sin víctimas», y a la detención injustificada de migrantes como una violación del derecho internacional de los derechos humanos (AGNU, 2012). La detención y el encarcelamiento de migrantes constituye un serio motivo de preocupación, con altas tasas de encarcelamiento, un aumento de la duración de las detenciones y en condiciones muy precarias (AGNU, 2012; La CIMADE, 2012). Los migrantes en detención administrativa no deben ser mantenidos en cárceles y, tal como señala el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, con frecuencia son detenidos en condiciones inadecuadas (véase el recuadro 3.4). Cada vez se presta más atención a los beneficios que conlleva reconocer los derechos de los migrantes indocumentados, incluyendo su acceso a servicios, como muestra la contribución de Sarah Spencer al final de este capítulo, titulada *Garantizar el acceso de los migrantes indocumentados a los servicios*, que examina la evolución en ese sentido en las ciudades europeas.

Recuadro 3.4 Lugares de detención de migrantes

- Cárceles
- Comisarías de policía
- Centros de detención de inmigrantes
- Centros no oficiales de detención de migrantes
- Bases militares
- Recintos de empresas privadas de seguridad
- Almacenes abandonados
- Aeropuertos
- Barcos, etc.

Fuente: AGNU (2012, para. 34)

La externalización de las fronteras

La externalización de las fronteras es otro aspecto actual del control de la migración. Se refiere a la creación de mecanismos por parte de los países desarrollados, como Estados Unidos, Australia y algunos países europeos para poner una mayor responsabilidad en la gestión y el control de las fronteras en los países de origen o tránsito, tales como los de Asia, el Caribe o el África subsahariana (McAdam, 2013; Audebert y Robin, 2009). No se trata solamente de una transferencia de responsabilidades, sino también de una deslocalización espacial del “problema migratorio” fuera de las fronteras de los países del Norte. Esto permite reducir los costos para los países del norte, particularmente los costos sociales, ya que éstos son derivados a terceros países, pero aumentando la situación de vulnerabilidad de los inmigrantes, ya que los marcos legislativos de los países de origen o tránsito son frecuentemente menos protectores (Audebert y Robin, 2009; Choplin, 2010; MIGREUROP, 2011).

La externalización se realiza de tres maneras:

- A través del control fronterizo de zonas con un marco legislativo especial en la frontera de un país (zonas de espera), o en aguas nacionales (en los barcos);
- Mediante el control de las aguas internacionales y de cualquiera de los territorios exteriores administrados por el país de destino; y
- Estableciendo los controles migratorios en los países de origen y de tránsito, que deben aceptar la presencia de agentes de los países de destino, como FRONTEX, por ejemplo.¹⁵

La externalización puede ir acompañada de la construcción de los centros de detención, encarcelamiento e interrogatorio destinados incluso para personas que aún no hayan intentado migrar (Choplin, 2010; MIGREUROP, 2011).

En última instancia, la criminalización de los migrantes puede resultar contraproducente, puesto que los beneficios de la migración son considerables. Como se analizó anteriormente, entre los beneficios se cuentan el reequilibrio etario de los países (OCDE, 2013; Ambrosetti y Guindici, 2013), contribuyendo a la revitalización de las comunidades y las economías locales y, en muchos casos, a la reducción de las tasas de delincuencia. Hay enormes beneficios para los países de origen a través de las remesas, que se calcula que corresponden al triple de la ayuda al desarrollo. El economista jefe del Banco Mundial para África ha descrito la migración como un mecanismo de transformación estructural (Devarajan, 2013).

A nivel internacional se incide cada vez más en la importancia de una «política abierta» en materia de migraciones y una perspectiva de los derechos humanos de los migrantes. En la siguiente sección se

examinan los instrumentos jurídicos internacionales que defienden los derechos de los migrantes, y la última sección revisa los programas y las políticas que promueven la integración entre los migrantes y sus comunidades de acogida, también a nivel local.

Avances internacionales, regionales y nacionales

Normas y estándares internacionales

Aunque continúa siendo motivo de inquietud, la migración ha recibido una mayor atención internacional desde 1990, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (resolución 45/158).¹⁶ Posteriormente, en 1999, la Comisión de Derechos Humanos aprobó el mandato de Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes.¹⁷ El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar el tráfico ilícito de personas por tierra, mar y aire, del año 2000, proporciona directrices para combatir y prevenir el tráfico ilícito de «carga humana», haciendo hincapié en que la migración en sí no es un delito y que los migrantes pueden ser víctimas que necesiten protección. Del mismo modo, el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, del año 2000, tiene implicaciones para las personas que puedan convertirse en víctimas de migración clandestina.

Ningún organismo de las Naciones Unidas tiene la responsabilidad de salvaguardar el marco legal en materia de migración, un hecho considerado problemático (Betts, 2011; Newland, 2010; ONU, OIM y UNFPA, 2013). La OIT es el único organismo que tiene el mandato constitucional de proteger a los migrantes, pero solo en relación con las cuestiones laborales (ONU, OIM y UNFPA, 2013). Un creciente número de organismos de las Naciones Unidas e instituciones internacionales trabajan actualmente sobre esa cuestión, y se ha logrado avanzar en el debate y la cooperación entre los Estados miembros gracias a algunas novedades, como informes, resoluciones, campañas internacionales, iniciativas para recopilar y estandarizar datos, un mecanismo de diálogo de alto nivel y comisiones (véase el recuadro 3.5).

De tales iniciativas surgieron algunas recomendaciones fundamentales, que destacaron que:

- La migración internacional debe ser una parte integral de las estrategias de la agenda de desarrollo y de las estrategias nacionales de desarrollo, habida cuenta de que los migrantes hacen contribuciones positivas a los países de origen y de destino, si se protegen sus derechos;

- Es necesario reforzar el marco para la protección de los migrantes;¹⁹ y
- Es necesario fortalecer la cooperación internacional, regional y local en materia de migración internacional.

En 2011, la difícil situación de los trabajadores domésticos migrantes, en su mayoría mujeres, fue reconocida con la adopción del Convenio de la OIT sobre el trabajo decente para los trabajadores domésticos. Es el primer instrumento multilateral que establece normas laborales a nivel mundial para los trabajadores domésticos, garantizándoles los mismos derechos básicos que a otros trabajadores.

Recuadro 3.5 Ejemplos de iniciativas internacionales en materia de migración

- En 2003, la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales fue puesta en marcha por el Secretario General de la ONU para mejorar la cooperación entre las Naciones Unidas y otros organismos internacionales y para dar una respuesta integral a los problemas de la migración.
- En 2003, la OIM creó el Grupo de Ginebra sobre Migración con el fin de reunir a los responsables de los principales organismos de las Naciones Unidas (a saber, OIT, UNCTAD, OACDH, ACNUR y UNODC) para tratar sobre formas de gestión de la migración, compartir información sobre los movimientos de población y facilitar el debate sobre políticas.
- En 2006, se celebró el primer Diálogo de Alto Nivel de la Asamblea General para discutir la forma de aprovechar al máximo los beneficios del desarrollo y minimizar las repercusiones negativas sobre los migrantes. Esto condujo a la creación del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, en tanto que punto de encuentro de los gobiernos para hacer frente a los retos planteados por la migración internacional y las cuestiones relacionadas con el desarrollo.
- En 2006, el Secretario General de las Naciones Unidas puso en marcha el Grupo Mundial sobre Migración (GMG)¹⁸ en respuesta a una recomendación de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales para asegurar que los organismos de alto nivel participen en actividades relacionadas con la migración.
- En 2013, tuvo lugar el segundo diálogo de alto nivel para fortalecer los esfuerzos de colaboración en torno a los beneficios de la migración internacional para los migrantes y los países, y a su destacado vínculo con el desarrollo.

En los últimos tiempos se han revisado y aprobado diversas resoluciones de las Naciones Unidas en materia de inmigración. Entre ellas destacan la de Protección de los migrantes (Resolución 67/172); Promoción de los esfuerzos por eliminar la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias (Resolución 67/185); y la de Migración internacional y desarrollo (Resolución 67/219) (AGNU, 2013a, 2013c, 2013d). Las revisiones alientan a los Estados miembros a proteger a los migrantes y sus derechos independientemente de que sean migrantes regulares o irregulares, en particular los derechos de los más vulnerables (a saber, mujeres, niños, discapacitados, etc.). Les instan a proteger a los migrantes de la violencia y la delincuencia, así como a abordar las cuestiones de la delincuencia organizada, el tráfico ilícito y la trata de personas. Además, las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok), adoptadas por las Naciones Unidas en 2010, incluyen medidas para velar por la protección de los derechos de las mujeres migrantes criminalizadas.²⁰

El UNFPA y otros organismos de las Naciones Unidas están trabajando para procurar que se tenga plenamente en cuenta a la migración en la agenda post-2015 (UNFPA, 2013). Por ejemplo, el informe de 2013 del Secretario General de las Naciones Unidas, sobre Promoción y protección de los derechos humanos, incluidos medios para promover los derechos humanos de los migrantes, apoya la integración de una perspectiva de derechos humanos en materia de migración internacional en la agenda post-2015.

²¹ En mayo de 2014, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal aprobó una resolución sobre el fortalecimiento de la cooperación y las respuestas de la justicia penal internacional para prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes, en la que se insta a los Estados a aumentar su cooperación y capacidades para prevenir el tráfico ilícito y para que, al mismo tiempo, protejan la vida y la integridad de los migrantes objeto de tráfico.²²

Avances regionales

Existen claras disparidades entre las regiones en cuanto a la legislación y la priorización de las cuestiones relacionadas con la migración. Por ejemplo, tanto la OEA como la Unión Europea han participado activamente en la adopción y revisión de legislación en la materia. Sin embargo, en África, pocos países cuentan con marcos institucionales y legislativos que rijan la migración; cuando mucho, existen acuerdos bilaterales entre países desarrollados y africanos para «luchar» contra la inmigración irregular.

Desde 2010, la Unión Europea ha adoptado diversas directivas y reglamentos sobre la trata de personas y los solicitantes de asilo.²³ Una de ellas es la Directiva 2011/36/UE (2011), que establece normas mínimas comunes relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en el ámbito de la trata de seres humanos. Por otro lado, hay directivas y reglamentos sobre la normalización de la definición de solicitante de asilo, las condiciones de recepción y aceptación en toda la UE y la mejora de su protección.²⁴ Un avance significativo se produjo en el año 2010, con la adopción por parte de los ministros de la Unión Europea de la Declaración de Zaragoza, relativa a la política de integración de los inmigrantes. Esto ha llevado a la elaboración de una serie de indicadores básicos en los ámbitos del empleo, la educación, la inclusión social y la ciudadanía activa, para contribuir al seguimiento y a la evaluación de las políticas de integración.

En 2013, la OEA aprobó dos importantes convenciones: la Convención interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia; y la Convención interamericana contra todas las formas de discriminación e intolerancia (OAS, 2013a, 2013b). La primera es una versión revisada de la Convención internacional de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965). Hace un llamamiento a los Estados Miembros para prevenir, erradicar, prohibir y castigar todas las formas de racismo, discriminación múltiple o agravada e intolerancia (*Amnesty International France*, 2013; OEA, 2013a, 2013b). Ambas convenciones incluyen a los migrantes y los refugiados, y la segunda convención se considera tan pionera como la primera convención internacional, pues condena todas las formas de discriminación, independientemente del estatus migratorio.

Avances nacionales: políticas de regulación de la migración

En 2011, el 87 % de los países en el mundo tenía una política en materia de inmigración regular (ONU DAES, 2013d). Entre ellos, el 60 % pretendía mantener los niveles de inmigración regular, el 16 %, reducirlos, y el 11 %, aumentarlos (véase la Figura 3.10). Desde 1996, el porcentaje de países que se ocupan de la reducción de la inmigración regular ha disminuido significativamente (del 40 % en 1996 al 16 % en 2011), mientras que el porcentaje que ha puesto en marcha políticas de aumento de la inmigración regular ha crecido del 4 % al 11 % (ONU DAES, 2013d).

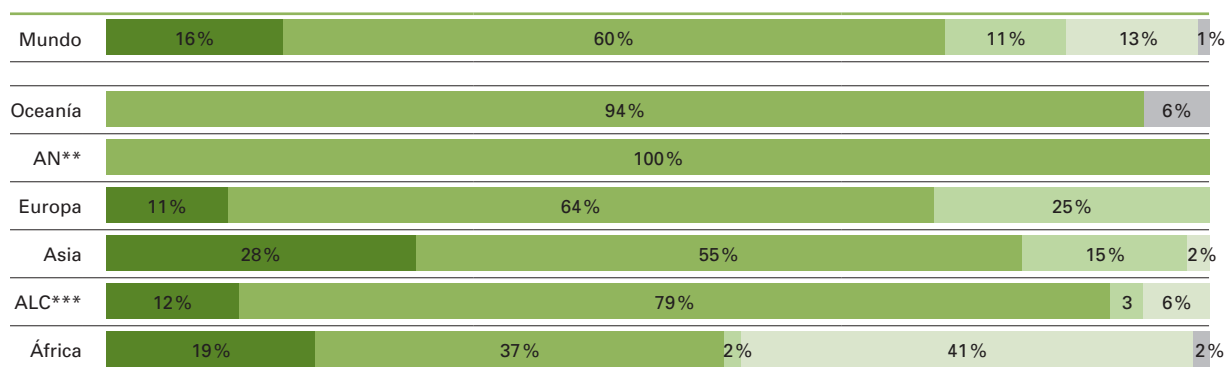
África sigue siendo la región en que la mayoría de los países carece de una política clara de inmigración. Asia tiene el mayor número de países con políticas nacionales que buscan la reducción de la inmigración. En Europa, países como Francia y el Reino Unido cuentan con políticas para reducir la inmigración, aunque una cuarta parte de los países, principalmente los de Europa del Este, Finlandia y Suecia, han adoptado políticas que promueven la inmigración regular.

Políticas y programas de integración de los migrantes

Políticas nacionales de integración de los migrantes

Tal como se vio en la primera parte de este capítulo, existen argumentos muy contundentes para promover la integración de los migrantes. Un número cada vez mayor de estudios pone de manifiesto la eficacia de las políticas de integración tanto para los inmigrantes como para los países de acogida, y desde el año 2005 los países desarrollados han venido adoptando

Figura 3.10 Políticas mundiales de inmigración (en %*)



■ Reducir
■ Mantener
■ Aumentar

■ Sin intervención
■ Sin datos

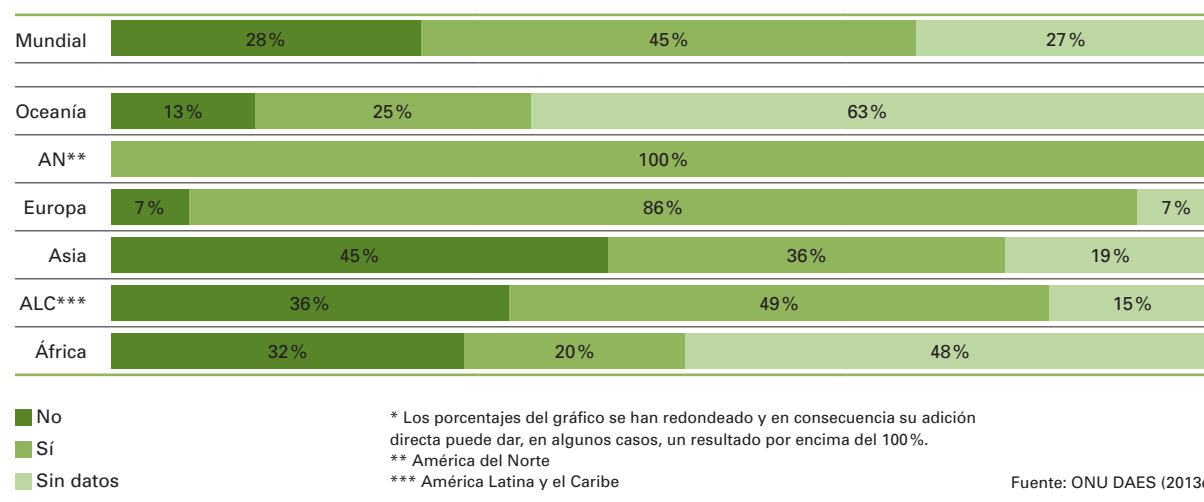
* Los porcentajes del gráfico se han redondeado y en consecuencia su adición directa puede dar, en algunos casos, un resultado por encima del 100%.

** América del Norte

*** América Latina y el Caribe

Fuente: ONU DAES (2013c)

Figura 3.11 Políticas de integración de migrantes (en %*)



cada vez más ese tipo de políticas. Actualmente, el 91 % de los países desarrollados tienen políticas de integración de migrantes (ONU DAES, 2013d).

No obstante, a nivel mundial, en 2011 solo el 45 % de los países afirmaban tener una política éste tipo (ONU DAES, 2013c) (Figura 3.11). Además, el 39 % de los países de América Latina y el Caribe, el 36 % de los países de Asia y el 20 % de los países africanos se encontraban en una situación similar (mientras que numerosos países de África y Oceanía no proporcionaban ningún tipo de información al respecto). Teniendo en cuenta el aumento de la migración Sur-Sur en los últimos años, la ausencia de políticas que promuevan la integración en los países en desarrollo es motivo de preocupación.

Elementos de las políticas de integración

Si bien la concepción sobre la integración en la sociedad es una cuestión controvertida y se ha interpretado de forma muy diversa por los gobiernos nacionales, el contenido de las políticas de integración generalmente abarca elementos similares (Strang y Ager, 2010; Ager y Strang, 2008; Bosswick y Heckmann, 2006).²⁵ Un útil marco conceptual desarrollado por Ager y Strang en el Reino Unido en 2008, define los ámbitos básicos de integración, como el empleo, la vivienda, la educación y la salud, con el apoyo de mecanismos para aumentar los vínculos sociales entre las comunidades y los grupos, con la ayuda de facilitadores, incluyendo el conocimiento del idioma y la cultura, y fomentar la seguridad y la estabilidad. Todo esto reposa sobre la base de los derechos y la ciudadanía de los migrantes.

Otros analistas han clasificado los programas de integración en términos de *integración estructural*, tales como las políticas de trabajo y emprendimiento

por parte de los migrantes, ayuda social en educación, formación, vivienda y salud, y promoción de la participación cívica y política; la *integración cultural*, que incluye la formación lingüística y el apoyo a las culturas, las prácticas religiosas y las actividades deportivas de los migrantes; y la *integración identitativa*, que promueve el multiculturalismo, la ciudadanía y el reconocimiento de las asociaciones de inmigrantes (Bosswick y Heckmann, 2006; Butschek y Walter, 2013; Rinne, 2012). En general, parece que el empleo y la adquisición del idioma son los predictores más fuertes del éxito en la integración, pero dependen de la buena interacción social y no serán eficaces si no se afrontan la pobreza, la discriminación y la exclusión social, sobre todo en las zonas desfavorecidas, donde la mayoría de los migrantes se instalan inicialmente (Haque, 2010). Los programas de integración más habitualmente usados incluyen cursos de introducción a la cultura y las costumbres del país de acogida y cursos de idiomas, que suelen ofrecerse a la llegada o, en algunos casos, antes de la llegada (Perchinig, 2012; Rinne, 2012). Muchas de las políticas y los programas de integración se han diseñado específicamente para satisfacer las necesidades de las poblaciones migrantes, pero algunos pueden servir como programas universales, como los referidos a la capacitación para el trabajo o la colocación laboral.

La evaluación de las políticas y programas de integración ha sido bastante escasa, pero los exámenes internacionales indican que algunos tipos de políticas y programas han logrado cierto éxito al permitir prosperar a los migrantes y a una recepción positiva por parte de las comunidades respecto a su presencia (Haque, 2010; Ager y Strang, 2008; Spencer, 2006). Entre los tipos de estrategias las hay que se dirigen a inmigrantes y familias individualmente o a comunidades de migrantes; a los empleadores y las organizaciones que trabajan con los inmigrantes,

o al público en general; los que fomentan los lazos entre individuos, grupos o instituciones; y los que desarrollan alianzas multisectoriales a nivel local. El recuadro 3.6 proporciona un resumen más detallado.

Según parece, algunos de los programas más eficaces son programas de integración al mercado laboral —un reto importante para los inmigrantes—, como apoyo a las pequeñas empresas y formación profesional (véase el recuadro 3.7).

Algunos programas de empleo para migrantes pueden ser obligatorios. Un buen ejemplo de ello es el plan de integración personalizada para inmigrantes desempleados de Finlandia: «Estos planes consisten en secuencias individuales de entrenamiento que un asistente social considera las más adecuadas en

función de las circunstancias de cada inmigrante» (Sarvimäki y Hämäläinen, 2010, p. 2). Los planes de integración pueden incluir la evaluación de las competencias lingüísticas, cursos de formación preparatoria y profesional, orientación profesional, rehabilitación, experiencia práctica de trabajo, etc. Los planes concluyen cuando el inmigrante obtiene un trabajo a tiempo completo o se matricula como estudiante (Hämäläinen y Sarvimäki, 2008). Dichos planes son obligatorios, y no participar en ellos puede dar lugar a la pérdida de prestaciones sociales. La evaluación ha puesto de manifiesto que los planes aumentan las oportunidades de formación y las posibilidades de los migrantes de encontrar un empleo y, en última instancia, reducen su dependencia de las prestaciones sociales (Sarvimäki y Hämäläinen, 2010).

Recuadro 3.6 Intervenciones de integración con algún grado de éxito²⁶

A Intervenciones centradas en los migrantes y grupos de migrantes:

- Proporcionar información a los migrantes antes y después de su llegada, sobre sus derechos y responsabilidades y dónde obtener asesoramiento.
- Enseñanza de idiomas y servicios de apoyo.
- Evaluación, inducción y servicios de apoyo continuados de manera estructurada, sobre todo para aprender el idioma y tener acceso a formación, empleo, atención de salud, vivienda, etc.
- Fomento de capacidades para las organizaciones comunitarias de migrantes, para ayudarles a crear relaciones y conexiones con redes sociales más amplias.

B Intervenciones centradas en empleadores, en organismos o en el público:

- Suministro de información y asesoramiento a las comunidades locales, los adultos y las escuelas a fin de prepararlos para los recién llegados y escuchar sus preocupaciones.
- Uso de estrategias para desmontar mitos, en particular ofreciendo información a la prensa para contrarrestar la desinformación.
- Proporcionar información a los proveedores de servicios de primera línea sobre las necesidades específicas, derechos y culturas de los migrantes.
- Adaptar los servicios generales para satisfacer las necesidades específicas de los grupos de migrantes.
- Proveedores de servicios de formación en los servicios generales.
- Nombramiento de personal especializado, como, por ejemplo, profesores, enfermeras puericultoras o intérpretes.
- Nombramiento de funcionarios de las comunidades recién llegadas.

C Intervenciones que tienden puentes entre personas, grupos e instituciones:

- Alentar a los proveedores de servicios a que atiendan a los migrantes.
- Alentar a los proveedores de servicios a que presenten a los inmigrantes a sus vecinos y la comunidad.
- Estrategias de apoyo, como programas de tutoría, entablar amistad y acogida, en particular los realizados por voluntarios.
- Voluntariado de inmigrantes.
- Uso de estrategias de prevención y resolución de conflictos.

D Intervenciones basadas en tareas de colaboración:

- Como asociaciones locales entre organismos gubernamentales y las organizaciones comunitarias locales que presten servicios integrados y con objetivos compartidos. Se ha constatado que este método mejora la capacidad de prestar servicios adecuados.

Fuentes: Adaptado de Spencer (2006); Ager y Strang (2008)

Recuadro 3.7 Programas de activación laboral

La escasa participación de los inmigrantes en el mercado laboral es una de las principales preocupaciones que intentan responder los programas de activación laboral. Se trata de políticas de intervención que tienen por objeto mejorar las posibilidades de encontrar empleo, sobre todo en un momento de crisis económica. En la mayoría de los casos, son políticas globales, que no se dirigen exclusivamente a los inmigrantes, sino a la población en su conjunto. Pueden incluir programas de capacitación, subsidios para la creación de empleos, trabajo temporal y subsidiado en el sector público y programas de ayuda de búsqueda de empleo. A corto plazo, los programas de ayudas al empleo para las empresas parecen ser los más eficaces, seguidos de los programas de asistencia y las solicitudes de empleo anónimas. A largo plazo, parecen resultar eficaces los programas de formación, mientras que los programas de empleo temporal en el sector público no parecen tener ningún efecto en la integración de los inmigrantes en el mercado laboral. Sin embargo, estas conclusiones son aún objeto de debate.

Fuentes: Rinne (2012); Card, Kluve, y Weber (2010)

También se utilizan con frecuencia estrategias de apoyo a los migrantes para ayudar a la integración individual y familiar y evitar la exclusión (Vine, Holmes y Marra, 2012). Tales programas, que adoptan denominaciones diversas —como coaching, orientación, tutorías, apadrinamiento o programas de creación de amistades—, implican por lo general que un voluntario trabaje con el inmigrante o con su familia, para facilitar la integración en una comunidad, el lugar de trabajo, la escuela, etc. (Boulard, 2012; Spencer, 2006).

En diversos países se han puesto en marcha con éxito estrategias de orientación, primariamente para insertar a los migrantes en el mercado laboral, aunque también para ayudarles en el acceso a los servicios sanitarios o educativos (Bittmann, 2011; Haque, 2010; Sild Lönroth, 2007; Zalaquett y Lopez, 2006). Un ejemplo es el Programa de Orientación para la Mujer KVINFO de Dinamarca, creado en 2003 para plantear soluciones frente al aislamiento profesional y social de las mujeres inmigrantes.²⁷ El programa crea vínculos entre las mujeres inmigrantes y mujeres voluntarias nacidas en Dinamarca que tengan experiencia en el trabajo doméstico (Haque, 2010). Sirve de ayuda a las mujeres para encontrar empleos adecuados, para que adquieran habilidades relevantes y que se creen contactos. Hasta la fecha se han completado más de 3 200 acuerdos de orientación, y ese modelo se

ha adoptado en varios países en desarrollo (KVINFO, 2014). Otro ejemplo es la red Health Befriending Network, creada por el Consejo de Refugiados del Reino Unido en 2011.²⁸ Se trata de un sistema de voluntarios para crear amistades con refugiados y solicitantes de asilo y ayudarles en el acceso a los servicios sociales y sanitarios (Alimeta, 2012).

Como se mencionó anteriormente, uno de los problemas más acuciantes es la vulnerabilidad de los migrantes frente a la victimización, y las malas relaciones entre los inmigrantes y la policía. Algunos municipios y departamentos de policía han creado iniciativas para mejorar la confianza de las poblaciones migrantes (véase el recuadro 3.8). Por ejemplo, la Policía de Nueva Zelanda ha desarrollado una estrategia de acercamiento, aunque reconoce que uno de los principales retos es el idioma.²⁹ La página web de la Policía de Nueva Zelanda se encuentra disponible en 11 idiomas, y los servicios de la policía ofrecen interpretación telefónica en 39 idiomas (la denominada «Language Line» o línea del idioma). Además, la policía recibe formación en asuntos relativos a la diversidad cultural y lingüística, participa en eventos para promover relaciones raciales positivas y construyen redes con diversas comunidades. También llevan a cabo reuniones periódicas con diferentes comunidades de migrantes para discutir los métodos policiales, los problemas de discriminación o incidentes concretos, etc.

En general, pese a los beneficios y al éxito de ciertos tipos de programas de integración, se afirma que la integración de los migrantes es un proceso muy complejo que requiere un enfoque integral y, sobre todo, crear alianzas entre diversos sectores y con la sociedad civil:

«Aunque se han creado muchas iniciativas para dar respuesta apenas a una de las facetas de la integración, es probable que resultaría más eficaz contar con un enfoque integral, participativo, que refleje la realidad de la experiencia de la integración. Se ha puesto de manifiesto que para obtener mejores resultados es importante la cooperación entre organismos y el intercambio de información».³⁰

También se requiere centrarse no exclusivamente en las necesidades de los inmigrantes, sino también en las de las comunidades de acogida, como empleadores, servicios públicos, empresas, los medios de comunicación y el público en general. La integración es un proceso bidireccional y, aunque organizaciones como el Consejo de Europa han enfatizado eso desde 1998, se mantiene todavía una tendencia en las políticas públicas y por parte del público en general a considerar a los migrantes como el objetivo principal de la integración (Strang y Ager, 2010).

Recuadro 3.8 Políticas locales para mejorar las relaciones entre la policía y las comunidades de migrantes

Educación intercultural para agentes de policía:

Hay diversos programas diseñados para aumentar la sensibilidad de la policía y sus habilidades interculturales, que incluyen: cursos de idiomas hablados por los inmigrantes; grupos de discusión entre policías y migrantes; y formación de unidades especiales de policía que se ocupan de cuestiones interculturales. Por ejemplo, la ciudad alemana de Fráncfort desarrolló el Programa de Diálogo entre Policía y Migrantes, que ofrece talleres para la policía y los migrantes y proporciona un espacio para el intercambio. Además, los agentes de policía reciben una formación sobre las culturas de los migrantes y se sensibilizan sobre sus realidades.

Campañas de información para los inmigrantes sobre los servicios de policía:

Estas campañas de información se centran en temas de interés para los migrantes, y proporcionan información acerca de las leyes penales y civiles del país de acogida y sobre el trabajo de prevención del delito de la policía. Las campañas tienen como objetivo reducir el temor y los prejuicios hacia la policía en el seno de las comunidades de migrantes.

Diálogo entre la policía y las asociaciones de inmigrantes:

Este tipo de estrategia pretende aumentar el nivel de confianza de los migrantes en el gobierno local. Ejemplo de ello son las reuniones entre la policía de Gwent (en Newport, Gales) y líderes de comunidades de ciudadanos negros o pertenecientes a las minorías étnicas, de distintos barrios y de orígenes étnicos y religiosos diversos. El objetivo es generar confianza, ofreciendo un espacio para que las comunidades expresen sus inquietudes respecto a la actuación policial.

Fuente: Lüken-Klaßen y Heckmann (2010)

Políticas de integración de la administración local

«Es en el ámbito local donde los modelos de integración se topan con la realidad y son las autoridades municipales, con limitaciones sustanciales, quienes promueven sus propios métodos con detalles que podrían no estar incluidos en el modelo nacional.»³¹

«El gobierno nacional no tiene que preocuparse de los problemas con que nos topamos a diario.»³²

Las administraciones locales se enfrentan a las realidades de la migración a diario de una manera distinta que los gobiernos locales. Ellos también son responsables de muchos aspectos de la vivienda, la salud, el empleo a nivel local, así como de velar por la seguridad pública y las buenas relaciones con la comunidad. La contribución *La seguridad de los niños migrantes en Johannesburgo*, al final de este capítulo, describe algunas de las dificultades y los desafíos de poner en práctica un plan local de colaboración imaginativo para responder a los grandes problemas que surgen de la migración de indocumentados en esa ciudad.

Existen cada vez más iniciativas para apoyar las políticas municipales de integración de los migrantes. Algunas de las más destacadas son la red CLIP en Europa,³³ las *Cities of Migration*, de Canadá, y el *Migration Integration Policy Index* (MIPEX),³⁴ del Reino Unido, que proponen diversos índices,

directrices y herramientas para las administraciones locales. Por ejemplo, *Cities of Migration* destaca una serie de conclusiones extraídas por los responsables locales a partir de su experiencia en la elaboración de políticas de integración de la migración en la ciudad (véase el recuadro 3.9).

En Europa, en 2008, el Consejo de Europa adoptó el Libro Blanco sobre el Diálogo Intercultural, que define como un «intercambio de opiniones abierto y respetuoso, basado en el entendimiento mutuo, entre personas y grupos que tienen orígenes y un patrimonio étnico, cultural, religioso y lingüísticos diferentes» (Wood, 2009, p. 19). Ese mismo año, se puso en marcha el programa intercultural Cities (ICC) como un proyecto piloto para evaluar los efectos de la migración en las ciudades europeas y promover los beneficios de la diversidad y sus ventajas sociales y económicas (Wood, 2009).³⁵ Posteriormente, diversas ciudades han puesto en marcha una estrategia intercultural City, basada en el modelo del programa.³⁶ La Declaración de Zaragoza de la Unión Europea de 2010, que dio lugar a un programa piloto creado por Eurostat para desarrollar indicadores comunes de la integración de los migrantes, también ayudan las ciudades a evaluar progresos al respecto.³⁷

Al elaborar políticas de integración, las ciudades necesitan un cierto grado de autonomía política, jurídica y financiera para que puedan responder a las necesidades de comunidades específicas de migrantes y de grupos como las mujeres, los niños o los

Recuadro 3.9 Recomendaciones para las administraciones locales sobre la integración de los migrantes

1. Reconocer el importante papel que juegan las administraciones en la integración de los inmigrantes.
2. Crear estrategias de inmigración e integración que muestren que su ciudad está interesada en los inmigrantes.
3. Integrar los principios de la diversidad y la igualdad en todas las políticas y actividades municipales. Poner en marcha medidas para rendir cuentas al respecto.
4. Animar al alcalde a que se convierta en un defensor público de la integración de inmigrantes.
5. Asegurarse de que los inmigrantes, incluidos quienes no sean ciudadanos, puedan participar en procesos democráticos. Establecer diversas formas para que todos los residentes puedan participar en el gobierno de la ciudad, y defender el derecho al voto de todos los residentes de la ciudad.
6. Replicar o adaptar enfoques que hayan dado buenos resultados en otras ciudades, con nuevas posibilidades adaptadas para los inmigrantes.
7. Elaborar iniciativas para diversos grupos demográficos que tengan necesidades y experiencias similares.
8. Adoptar buenas prácticas de atención de los sectores privado y comunitario.
9. Hacer accesibles los servicios de la ciudad en diversos idiomas.
10. Predicar con el ejemplo y destacar en las prácticas inclusivas de contratación.
11. Usar las contrataciones públicas para facilitar oportunidades para los empresarios inmigrantes y las empresas acogedoras con los inmigrantes.
12. Promover el emprendimiento inmigrante como una vía para la integración económica y la prosperidad de todos los residentes de la ciudad.
13. Ver todos los espacios públicos facilitadores e indicadores de la integración.
14. Establecer objetivos y medir los efectos de sus programas y servicios, utilizando referentes internacionales, si los hubiere.

Fuente: *Cities of Migration* (2012, p. 23-25)

discapacitados. También necesitan flexibilidad para poder reaccionar frente a problemas concretos y realizar los cambios que sean oportunos (Lüken-Klaßen y Heckmann, 2010; Quirico y Caponio, 2012; Bosswick y Heckmann, 2006). A medida que va creciendo el tamaño de las ciudades, se va ampliando también su descentralización. En algunos países, la descentralización de las políticas de integración nacionales ha fomentado el desarrollo de iniciativas municipales. En el Reino Unido, Londres es un ejemplo de una ciudad en que la responsabilidad en materia de políticas y programas de integración para los inmigrantes se ha descentralizado (véase el recuadro 3.10).

Como se ha visto anteriormente en este capítulo, la inmigración puede revitalizar las comunidades locales, tanto económica como socialmente. Se ha demostrado que las ciudades que apoyan las oportunidades de participación política de los inmigrantes, como una legislación favorable a los inmigrantes, o la elección de los consejeros de las minorías, facilitan a la vez el proceso de revitalización de los barrios y fomentan una sensación de apego y de pertenencia en las comunidades (Lyons, Velez y Santoro, 2013). Además, contribuyen a generar confianza entre las comunidades de migrantes y los funcionarios públicos.

Servicios para los migrantes indocumentados

Es importante tener en cuenta que muchas de las iniciativas de integración a nivel internacional, regional, nacional y local dejan de lado a los migrantes indocumentados. En los últimos años, las ciudades han comenzado a desarrollar estrategias de integración de los migrantes independientemente de su condición migratoria, reconociendo los claros beneficios de prestar servicios a los migrantes indocumentados, independientemente de las cuestiones de derechos humanos.

En los Estados Unidos, actualmente hay numerosas ciudades que ofrecen servicios para migrantes regulares e irregulares. Por ejemplo, la ciudad de Nueva York ha sido particularmente innovadora, con la creación de la Oficina de la Alcaldía de Nueva York para Asuntos Migratorios, responsable de la atención a todos los migrantes (véase el recuadro 3.11). La ciudad puso fin a la cooperación con el Gobierno federal por el requisito de que la policía local notificara a las autoridades de inmigración la presencia de migrantes indocumentados. También implantaron una serie de medidas progresistas, que van desde la educación, el aprendizaje del idioma, el acceso a los servicios jurídicos y a subsidios para comercios y la protección de las víctimas de la violencia doméstica. El nuevo alcalde, elegido en 2013, se ha

Recuadro 3.10 Localización de los programas de integración de inmigrantes en Londres

Londres es una ciudad muy diversa que acoge al 40 % de los inmigrantes del Reino Unido. Debido a su tamaño, la ciudad se considera una «región» y tiene una gran autonomía en la elaboración de políticas. En 2006, los programas de integración de migrantes se transfirieron desde el nivel nacional al regional, con lo que Londres elaboró su propia estrategia de integración de los migrantes. Puso en marcha un marco de integración multidimensional que incluye aprendizaje del idioma, acceso a vivienda, empleo, salud, asistencia infantil y desarrollo comunitario. Así, resulta mucho más complejo que el marco nacional, que se centra básicamente en el aprendizaje del inglés.

Londres se compone de una serie de distritos municipales, cada uno de los cuales cuenta con comunidades migrantes únicas y diversas. Así, la ciudad promueve políticas localizadas que desplazan la responsabilidad hacia los diversos distritos municipales y las comunidades, a fin de que puedan desarrollar sus propios métodos en función de su contexto. Algunos distritos municipales han establecido asociaciones estratégicas, que reúnen a funcionarios municipales, el sector privado, los migrantes y otros grupos de la sociedad civil, para identificar los problemas locales, tales como la falta de vivienda para los nuevos inmigrantes y encontrar soluciones para mejorar la calidad de vida para la población local, tanto de las comunidades de acogida como de las de inmigrantes.

Fuentes: Quirico y Caponio (2012); Phillimore (2012)

comprometido a continuar con la política existente y a proporcionar nuevas medidas de protección, como una tarjeta de identificación de la ciudad para todos los residentes, incluyendo a los migrantes indocumentados, con lo que podrán tener carné de conducir y acceder a servicios sanitarios. Además, Nueva York ha participado activamente en iniciativas conexas, como el Programa de Integración de Inmigrantes.³⁸ Presentado en 2013, reúne a 20 ciudades estadounidenses para tratar sobre las mejores prácticas en el ámbito de la integración de los inmigrantes. Desde entonces, ha puesto a disposición herramientas de uso público e información sobre la experiencia de Nueva York y de otras ciudades.

En Europa, parece que las ciudades actúan a menudo independientemente de las políticas nacionales o regionales en materia de inmigrantes

Recuadro 3.11 Oficina de la Alcaldía de Nueva York para Asuntos Migratorios

La Oficina de la Alcaldía de Nueva York para Asuntos Migratorios es el organismo responsable de la integración de los inmigrantes. Su mandato consiste en fomentar el bienestar de las comunidades de inmigrantes mediante recomendaciones de políticas y programas públicos que faciliten la efectiva integración de los inmigrantes en la vida cívica, económica y cultural de la ciudad. Se centra en primera instancia en el acceso a los servicios municipales por parte de los inmigrantes, incluidos los inmigrantes irregulares.

Dicha Oficina tiene cuatro objetivos:

- Garantizar y mejorar el acceso de los inmigrantes de Nueva York a los servicios municipales mediante la puesta en marcha de políticas de educación pública y la promoción de los programas y servicios de la ciudad. Por ejemplo, la política de confidencialidad de la Oficina exige a los funcionarios proteger toda la información, incluida la información sobre la situación de los inmigrantes. En la práctica, eso supone permitir que los inmigrantes irregulares puedan acceder a los servicios públicos.
- Establecer alianzas estratégicas con las comunidades de inmigrantes para desarrollar, mantener y promover la colaboración entre los organismos municipales y la comunidad inmigrante.
- Proporcionar apoyo técnico mediante la oferta de asistencia e información a los organismos municipales, los asociados comunitarios y los organismos locales, nacionales e internacionales, para que puedan convertirse en recursos claves en el proceso de integración. La Administración municipal de Servicios para la Infancia y la Oficina para Asuntos Migratorios han elaborado un sistema para mejorar la identificación de los niños indocumentados en el sistema de colocación familiar, a fin de evaluar su admisibilidad para la Situación Especial de Inmigrante Infantil y Juvenil, que les da acceso a prestaciones.
- Coordinar los programas que ensalcen las contribuciones de los inmigrantes a la ciudad y conserven su patrimonio (por ejemplo, en 2004 se creó la Semana de los Inmigrantes, que se celebra todos los años).

Fuente: The Mayor's Office of Immigrant Affairs of New York, sitio web: www.nyc.gov/html/imm/html/home/home.shtml

indocumentados, por lo general ofreciendo más acceso a servicios y programas que lo estrictamente obligatorio. Eso se debe tanto a razones humanitarias y de derechos humanos como a reconocer que los inmigrantes indocumentados, como cualquier persona, necesitan acceso a los servicios de salud. Actualmente está siendo concluido un nuevo estudio sobre el acceso a los servicios a los migrantes indocumentados en las ciudades europeas. La contribución de Sarah Spencer que consta al final de este capítulo, *Garantizar el Acceso de los Migrantes Indocumentados a los Servicios*, resume algunas de sus conclusiones.

La integración de los inmigrantes implica la interacción diaria y se da principalmente en un contexto urbano y local. Parece que cada vez se reconoce más en el papel fundamental de las ciudades en la integración de los inmigrantes, y que su capacidad de respuesta y receptividad puede promover la cohesión social, la confianza en las instituciones públicas y la participación cívica y política. Además, existen cada vez más estudios y herramientas que tienen como objetivo orientar a las autoridades locales sobre la manera de asumir esa responsabilidad, al tiempo que aumenta la atención que se dedica a los programas y las políticas de integración de los migrantes en numerosas regiones. Ante el creciente interés en la integración de los inmigrantes, el crecimiento de las áreas urbanas y el fenómeno continuo de la migración, ciudades de todos los rincones del mundo desempeñarán un papel cada vez más importante para perfilar la manera en que las comunidades migrantes y de acogida se adaptan mutuamente y coexisten.

Conclusión

La migración se ha convertido en un aspecto determinante del siglo XXI que desafía a todos los países a responder de una manera que reconozca los beneficios para todos los interesados. Tanto la migración interna como la internacional hacen que siga aumentando el tamaño de las ciudades, y la movilidad entre los países del Sur es ahora tan común como la que va desde el Sur hacia el Norte. El número de mujeres y niños que migran continúa aumentando, al igual que la cifra de las personas que se ven obligadas a huir de sus países como refugiados y solicitantes de asilo en razón de conflictos.

Resulta evidente que hay beneficios indudables para los países de acogida de migrantes, así como para los países de origen. Además, en numerosos países desarrollados, los migrantes son de fundamental importancia para ayudar a rejuvenecerlos y a equilibrar el rango de edades. En el ámbito local, ayudan a revitalizar la vida social, cultural y económica de las comunidades. En muchos casos, han sido responsables de ayudar a reducir los índices de delincuencia

y violencia. Los países de origen, a la vez que experimentan una «fuga de cerebros», con frecuencia se benefician debido a las remesas y al aumento de las habilidades y la educación adquiridas por los migrantes. Se calcula que las remesas equivalen al triple del valor de la ayuda al desarrollo que reciben esos países, por lo que la migración se ha considerado como un mecanismo de transformación estructural.

Sin embargo, persisten los temores y prejuicios respecto a la migración; los migrantes suelen ser objeto de discriminación, racismo y exclusión en sus nuevos países y comunidades. Esto afecta a las mujeres y a los hombres de distintas maneras. Sus experiencias migratorias, el tipo de trabajo que realizan y los riesgos a los que se ven expuestos son, con frecuencia, muy diferentes. Por ello, se necesita recopilar datos al respecto y elaborar políticas y programas que tengan en cuenta ese hecho.

La comunidad internacional ha realizado un esfuerzo considerable para instaurar normas y estándares internacionales sobre los derechos humanos de los migrantes, independientemente de la forma en que lleguen a un país. Se cree que una «política abierta» en materia de migración es importante y racional. Se afirma también que es hora de cambiar los discursos a nivel nacional y local y aprovechar la oportunidad para mostrar los beneficios que las políticas de migración bien gestionadas tienen para las ciudades, y elaborar políticas y programas específicos para hombres, mujeres y niños, que tengan en cuenta el contexto, promuevan la integración e incentiven a las comunidades de acogida a participar en ese proceso. La integración es un proceso bidireccional e implica mucho más que programas dirigidos exclusivamente a los migrantes. Muchos países han implementado políticas que favorecen la integración económica, así como la diversificación social y cultural, para capacitar a los proveedores de servicios, y el trabajo con las comunidades locales para cambiar las actitudes y la comprensión. A nivel local, donde se experimentan a diario los efectos de la migración, un número cada vez mayor de ciudades y de administraciones subregionales han puesto de manifiesto su voluntad de elaborar planes que fomenten la migración y la prestación de servicios a todos los migrantes, incluidos los indocumentados.

La seguridad de los niños migrantes en Johannesburgo

Barbara Holtmann
y Emma Holtmann³⁹

Antecedentes

Johannesburgo atrae a inmigrantes de todos los rincones de Sudáfrica y del resto del continente. Los datos sobre la migración de los niños presentan «una recogida deficiente, un análisis débil y con frecuencia engañoso», porque los desplazamientos son irregulares y a menudo ilegales, y porque en el país hay muchos niños indocumentados (Forced Migration Studies Programme, 2010, p. 2). La migración internacional puede seguirse mediante las cifras de refugiados, permisos de trabajo y deportaciones, aunque no tienen en cuenta los miles de solicitantes de asilo y los migrantes indocumentados en la región. Los estudios indican que en Sudáfrica la migración interna contribuye más a la presencia de niños migrantes en Gauteng y Johannesburgo que la migración internacional, con la correspondiente mayor disminución de la población en el Cabo Oriental (Forced Migration Studies Programme, 2010). Muchos niños migrantes nacidos en Sudáfrica no cumplen los requisitos para la residencia permanente, con lo que permanecen indocumentados y excluidos de las redes de apoyo formales.

La infraestructura en el interior de la ciudad, aunque tiene menos de 130 años, es escasa y está sobrecargada. Con su evolución como un próspero centro de negocios, el centro de la ciudad acoge ahora a más de 500 000 personas, muchas de ellas indocumentadas (City of Johannesburg, 2011, p. 18). La población es multicultural y multilingüe y hay poca cohesión entre inmigrantes de diferentes países (Simone, 2001; Murray, 2008). La gente suele ser hostil hacia los inmigrantes y los niños sufren xenofobia en la escuela (Osman, 2009), donde el idioma supone un obstáculo para la educación y la inclusión. Los niños indocumentados son particularmente vulnerables a la negligencia y al abuso, y no confían en el apoyo institucional. Muchas empresas formales se han mudado fuera del centro urbano; buena parte de los negocios y del comercio se realiza de manera informal y resulta difícil de regular. Diariamente, más de 20 000 taxis minibús traen a más de 500 000 personas de los municipios de los alrededores y los suburbios. El saneamiento y la gestión de residuos están sometidos a una gran presión, la ciudad está congestionada y la circulación es difícil.

Contribución

La prestación de servicios de seguridad, sociales, educativos, de desarrollo y sanitarios en el centro de la ciudad constituye ONU DAES fío considerable (City of Johannesburg, 2007).

Jo'burg Child Welfare es una organización sin ánimo de lucro (OSAL) sudafricana, que responde anualmente a las necesidades de unos 70 000 niños vulnerables en los alrededores de Johannesburgo (Informe Anual de Jo'burg Child Welfare, 2012/2013, p. 8). Los trabajadores sociales de la organización facilitan adopciones, acogimiento familiar, orientación, alivio de la violencia y la pobreza y desarrollo de habilidades.⁴⁰ Thembaletu, un centro creado por Jo'burg Child Welfare en 1996 para ofrecer programas de desarrollo de habilidades a las mujeres jóvenes en paro, está situado en el corazón de la zona más degradada e insegura del centro de la ciudad: Joubert Park. El Old Drill Hall, un sitio perteneciente al patrimonio nacional que se encuentra en mal estado de conservación, en el barrio de Thembaletu, está ocupado por varias OSAL que prestan servicios de desarrollo infantil. En la zona hay un alto volumen de tráfico vehicular. El sitio de Old Drill Hall no es un ambiente propicio para la protección y el apoyo a los niños. Está sucio, lleno de basura, se perciben los olores derivados de la falta de una gestión adecuada de residuos y de baños limpios y tiene la preparación de alimentos, a menudo con falta de higiene, por los comerciantes ambulantes de la zona. El jardín ha sido ocupado por un negocio informal de estacionamiento y con frecuencia se ven personas en estado de embriaguez y vehículos que dificultan el acceso. Los edificios sufren de una mala gestión y la falta de mantenimiento y los accesorios están rotos y las paredes y el suelo visiblemente sucios.

En 2012, Jo'burg Child Welfare encargó un proceso consultivo de planificación para elaborar estrategias para hacer frente a la complejidad de los problemas sistémicos en los alrededores de Old Drill Hall y Thembaletu. En dicho proceso se incluyó la participación multidisciplinar de diversas partes interesadas de varios departamentos municipales, y en que el municipio era el principal socio en la consulta. La metodología del Sistema de Transformación Social impulsa una visión compartida basada en

alianzas con partes interesadas muy diversas, para promover acciones integradas de apoyo mutuo y una transformación sistémica sostenible.⁴¹

La visión colectiva giró en torno a «cómo es cuando se arregla» con el fin de ofrecer una «vida mejor para todos los niños del centro de la ciudad» (Holtmann, 2011). Es sistémica y comprende una diversidad de resultados en los ámbitos de la infraestructura, la prestación de servicios, la cultura de cuidado del medio ambiente, las redes de apoyo, el transporte seguro y fiable, la regulación y gestión de los comerciantes informales, la gestión de residuos, la limpieza y seguridad de los baños y otros aspectos. La naturaleza sistémica y compleja de la visión requiere la colaboración entre los diversos asociados para alcanzar resultados sostenibles. Aunque algunas de las facetas de la visión dependen de Jo'burg Child Welfare, otras son mandato exclusivo de la administración local. En respuesta a la oportunidad que supone Jo'burg Child Welfare para apoyar a la ciudad a lograr varios de sus mandatos, junto con la sociedad civil, el municipio participa en varios niveles operativos y estratégicos. Su orientación está en línea con el Plan para la transformación del centro urbano, un documento de planificación que promueve ONU DAESrrollo sostenible y sistémico del centro urbano (City of Johannesburg, 2013).

La recomendación inmediata que siguió a la consulta inicial fue crear tres foros de acción temáticos, agrupados según los intereses y mandatos comunes de la diversa red de partes interesadas. En una ciudad con niveles de confianza muy bajos, sobre todo entre la sociedad civil y la administración local, las partes interesadas mostraron una sensación de aislamiento, en la que cada uno luchaba a solas por retos similares. Las relaciones se caracterizan por la culpa, la actitud defensiva y el resentimiento. Un proceso de mapeo de las partes interesadas trajo consigo oportunidades de apoyo mutuo con objetivos compartidos, y de transparencia en los objetivos, para promover la confianza. Jo'burg Child Welfare designó un coordinador para facilitar una participación introspectiva con cada parte interesada con el fin de detectar puntos en común con el objetivo general y responder a la pregunta: «¿Qué puedo aportar para acercarnos a nuestro objetivo?». El centro operativo de la «Región F» para esa parte del Municipio encargó a su oficina de relaciones con las partes interesadas que viera con el equipo de Jo'burg Child Welfare de qué manera podría participar el Municipio y facilitar la comunicación entre las partes interesadas internas y externas. Durante los doce meses siguientes, se detectaron más de 60 organizaciones gubernamentales y no gubernamentales con objetivos semejantes y se creó una base de datos, con oportunidades para acciones a corto, medio y largo plazo. De esa base se eligieron acciones para ponerlas en marcha de manera inmediata.

Acciones actuales

- Creación de un «Club de Actividades» en Old Drill Hall. Participan OSAL y departamentos de la administración local.
- Acción Taxistas como Agentes de Cambio Social, en que participan asociaciones de taxistas y departamentos locales y provinciales.
- Un equipo de trabajo sobre Oportunidades de Comunicación, que se ocupa de los mensajes y la imagen del programa.
- Una red de referencia eficaz para los proveedores de servicios sanitarios y de bienestar social en el recinto.
- Una iniciativa de jardinería en el Old Drill Hall, que realiza actividades de jardinería educativas y lúdicas para niños, además de producir alimentos y embellecer el espacio;
- Un comité de gestión y mantenimiento, que incluye a los ocupantes del sitio.
- Una iniciativa residencial de reciclaje.
- Plan para el recinto: participan profesionales universitarios de arquitectura y planificación y diversos departamentos de la administración local.
- Como se trata de proyectos a largo plazo, se organizó una «Isla del Optimismo» para el Día Mundial del Sida, el 1 de diciembre de 2013, para celebrar el valor y el potencial de las alianzas. En el evento participaron más de 30 asociados del programa, tanto gubernamentales como no gubernamentales.
- A finales de 2013, en un intento de promover la seguridad y la limpieza de las calles del centro urbano, la alcaldía decidió retirar a los comerciantes informales ilegales de la zona, con la participación de la Policía Metropolitana. Los enfrentamientos entre los comerciantes y la policía dieron lugar a pequeños estallidos de violencia y a sonoras quejas de voces críticas en los medios sociales (Boundless City, 2013; City of Johannesburg, sin fecha; Holdsworth, 2011). Los comerciantes demandaron al Municipio, ganaron el juicio y volvieron a instalarse, lo que supuso un revés para el proyecto Best Life. En un taller, algunos de los niños que usan Thembaletu expresaron en repetidas ocasiones sus temores y resentimientos respecto a los comerciantes, que contribuyen a la congestión y el desorden y a la falta de higiene del barrio. Se recomienda aplicar una regulación adecuada de los comerciantes ambulantes por razones de seguridad e higiene, pero parece evidente que se requiere una consulta de mayor amplitud para alcanzar una solución justa y sostenible.

Lecciones aprendidas

- Una aplicación integrada exige una considerable inversión de tiempo y energía de todas las partes interesadas, así como un liderazgo sostenido y comprometido. Por mucho tiempo que se invierta en crear esas relaciones, siempre se necesitará más. En un entorno en que mucha gente opera fuera de

la formalidad, no tiene documentación ni relación formal con el municipio, es posible que la confianza sea el mayor activo para entablar una colaboración sostenible y fructuosa, pero se trata igualmente del bien más escaso.

- La transitoriedad de muchas partes interesadas afecta negativamente a la estabilidad y sostenibilidad de las alianzas; se necesita atraer constantemente a nuevos colaboradores e inducir a nuevas personas a participar en ese entorno.
- No debe medirse aisladamente el valor añadido que aporta cada actor, sino más bien en términos de la contribución de la colaboración de las partes interesadas; ninguna de ellas es más importante que las demás.
- Las estructuras de gestión urbana de la administración local aporta un valor al entablar contactos con los distintos actores de un programa de transformación urbana de esta naturaleza, pues su mandato hace que trabaje con todas las partes interesadas.
- Sin un facilitador específico, que se centre no solo en las necesidades existentes sino en reclutar a nuevos asociados y en una participación estratégica entre ellos, las acciones integradas no se sostendrán. El papel del facilitador requiere una considerable inversión de tiempo para hacer frente a la complejidad del entorno social y de la red de partes interesadas.
- Siguiendo este enfoque integral, resulta posible generar planes estratégicos integrados y sostenibles, basados en un pensamiento consultivo y sistémico.
- La planificación y las intervenciones integradas favorecen a todos los asociados, los cuales se apoyan mutuamente y aumentan el impacto global del trabajo conjunto.
- Los contratiempos son gajes del oficio; los asociados han de saber que los habrá e intentar resolverlos apoyándose mutuamente en lugar de buscar culpables.

Conclusión

Para construir espacios que conduzcan a la prestación de servicios a las mujeres y los niños vulnerables se requieren programas que respondan de manera sistemática y sensible a los retos específicos derivados de un entorno migratorio imprevisible (United Nations Children's Fund, 2012). Solo a través de asociaciones multidisciplinarias con departamentos de la administración local y con organizaciones no gubernamentales y negocios locales con un interés particular podrá sostenerse una práctica transformadora para promover la seguridad y el bienestar de los niños.

Garantizar el acceso de los migrantes indocumentados a los servicios

Sarah Spencer⁴²

La presencia de migrantes indocumentados residentes puede plantear un dilema para los gobiernos europeos cuando toman conciencia de que la importancia de detectar y retirar a estas personas y a sus familias no es la única obligación que deben tener en cuenta. Además de los derechos humanos y las consideraciones humanitarias para las personas afectadas, hay otras prioridades sociales y económicas en relación con la población en su conjunto, desde la salud pública a la necesidad de estadísticas fiables sobre la población, que se imponen en ocasiones sobre los imperativos del control migratorio. Ejemplos de ellos son la decisión del gobierno del Reino Unido en 2012 de facilitar el acceso al tratamiento gratuito contra el VIH/sida, independientemente de la situación migratoria de la persona afectada; la del gobierno sueco de ampliar el acceso a la atención sanitaria y a la educación en 2013; y la ya antigua política española de incluir a esos residentes en el padrón municipal.

Nuestro estudio⁴³ ha mapeado la legislación sobre acceso de los migrantes indocumentados a los servicios de salud y educación en los 28 países de la Unión Europea⁴⁴ y continúa explorando las razones por las que los gobiernos han concedido esos derechos de acceso a los servicios y otros más amplios, mientras que algunas ciudades y autoridades regionales van más allá de lo que exige la legislación nacional.

Las estimaciones sobre el número de indocumentados en la Unión Europea son imprecisas. El estudio de envergadura más reciente, que data del año 2008, sitúa esa cifra entre 1,9 y 3,8 millones de personas (Clandestino, 2009). En los casos en que se dispone de cálculos nacionales, la cifra de indocumentados está siempre por debajo del 1 % de la población total, con la excepción de Chipre y Grecia, países en que esa cifra supera el 2 %. Más relevante para la práctica en el ámbito local sería conocer su importancia entre la población urbana, aunque al respecto las estimaciones son *ad hoc* y, al igual que las cifras nacionales, solo pueden considerarse indicativas: 442 000 en Londres, por ejemplo (Gordon *et al.*, 2009: 51), alrededor de 40 000 o 50 000 en Múnich (HWWI, 2012). Además, la denominación de «indocumentados» no es una situación jurídica homogénea, sino un término general para aquellos cuya situación de residencia es irregular, incluidos los solicitantes de asilo rechazados,

Contribución

con visado caducado, los que entraron sin autorización y, en algunos casos, los niños nacidos en la UE, pero de padres indocumentados.

Los derechos en la legislación nacional

Nuestro mapeo de los derechos otorgados a las personas en situación irregular, basándose en un trabajo anterior de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE (FRA, 2011), revela que es normal el derecho al menos para la prestación de asistencia mínima (atención de emergencia). Una cuarta parte de los estados de la UE van más allá en la prestación de algún tipo de atención sanitaria primaria y/o secundaria (hospital) y un número mayor de países ofrece servicios tales como la atención a la maternidad y tratamiento de enfermedades infecciosas. En poco más de la mitad de los estados de la UE los niños indocumentados tienen derecho a los mismos servicios de salud que los ciudadanos del país, mientras que todos los estados, menos dos, permiten que estos niños vayan a la escuela, un derecho que se amplía en algunos casos a la enseñanza preescolar (como en regiones italianas) o a períodos de prácticas tras la escuela (como en Holanda).

La presión para ampliar los derechos, o para eliminar el requisito de que el personal informe respecto a los usuarios de los servicios a las autoridades de inmigración (como en Alemania, por ejemplo), provenía en ocasiones del ámbito local o regional, donde las consecuencias de la exclusión de los servicios pueden sentirse más agudamente, como ejemplo de cambio de experiencia local que conduce a un cambio a nivel nacional. Como nos dijo Barbara John, excomisaria de Berlín para los Extranjeros:

«El hecho de que algunos *Länder* hayan previsto una partida financiera para los inmigrantes irregulares, por ejemplo, para que los niños vayan a la escuela, ayuda a desplazar la discusión política en el nivel federal, ya que muestra que su estrategia funciona, que ofrecer acceso no supone un incentivo para que vengan más migrantes ilegales, y que se conocen las cifras al respecto. Sirve para cambiar la percepción de los políticos de que no es tan mala idea otorgar ese acceso.»⁴⁵

Debemos tener en cuenta que no se trata de casos de funcionarios individuales que deciden discrecionalmente proveer un servicio pese a *la falta* de un derecho, sino de una política oficial a nivel local, regional o nacional para ofrecerlo: el Estado, efectivamente, que contradice la lógica de su propia política de control de la inmigración (Chauvin y Garcés-Mascareñas, 2012).

Esos derechos a la asistencia sanitaria y a la educación persisten independientemente de si la situación del inmigrante irregular se criminaliza o no. Por ejemplo, en cinco de los siete estados que permiten acceso a la atención hospitalaria, la situación de inmigración irregular constituye un delito penal, al igual que sucede en cuatro de los ocho estados en que el derecho a ir a la escuela consta explícitamente en su legislación (en lugar de que el derecho a ir sea para «todos» los niños, sin excepción).

Razones para prestar servicios

Ese hecho que parece ir contra el sentido común y la prestación de una mayor gama de servicios en algunos países y ciudades, tales como el acceso a refugios nocturnos y pagos de asistencia social de emergencia, requiere una explicación. Como cabía esperar, las pruebas documentales y las entrevistas con responsables políticos revelan que las obligaciones legales europeas, constitucionales y nacionales son parte de la respuesta: desde obligaciones en el marco de la Carta Social del Consejo de Europa, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Directiva sobre Repatriaciones hasta obligaciones legales nacionales sobre las administraciones locales, como los *Grundrechte* en la Constitución Federal de Alemania; o el deber, en el Reino Unido en virtud de la Ley de la infancia S7 de 1989, de «salvaguardar y promover el bienestar de los niños que lo necesiten». Esa obligación asegura una red de seguridad mínima de alojamiento y subsistencia para todos los niños, sin importar su situación migratoria, siendo el bienestar del niño la preocupación primordial.

Sin embargo, resulta significativo que las razones aducidas para otorgar esos derechos vayan más allá de las obligaciones legales y las consideraciones éticas. Las ciudades, en concreto, hacen referencia a la necesidad de prevenir y detectar el delito, mantener el orden público, fomentar la cohesión, abordar la práctica de dormir en la calle y la prostitución, con un nuevo conjunto de razones relacionadas con la gestión eficiente de los servicios: la eficacia en función de los costos, el mantenimiento de datos exactos y la planificación de servicios. Es en el ámbito local donde más urgentes son esos imperativos, amenazados por la exclusión de los migrantes indocumentados, y para los que es necesario encontrar soluciones pragmáticas. Como nos afirmó un funcionario regional español, «estamos

muy pero que muy preocupados por su integración. No queremos que se oculten en guetos, sin conexión con la mayoría de la sociedad, pues eso acaba produciendo divisiones, el fin de la cohesión y pobreza. Nosotros no queremos estar divididos. Queremos una sola sociedad».⁴⁶

Tensiones con las fuerzas del orden

La necesidad de prestar servicios a los migrantes indocumentados con el fin de abordar estas cuestiones puede preocupar en algunos ministerios nacionales, pero también puede enfrentar a las ciudades con las prioridades de control del gobierno nacional. Como decía un funcionario de una ciudad holandesa: «Estas personas están aquí, algunos con una necesidad desesperada, muriéndose en la calle o involucrados en la delincuencia. El gobierno nacional no tiene que preocuparse con los problemas que tenemos aquí a diario».⁴⁷

El conflicto entre el control y la inclusión en el ámbito local es más problemático para la policía: una parte de la policía tiene la responsabilidad de detener a los migrantes indocumentados, mientras que otra parte puede estar más interesada en acceder a la información que esos migrantes puedan ofrecer, ya sea sobre delitos relacionados con la migración, como trata de seres humanos, o para prevenir y detectar delitos en los barrios en los que viven. Sin embargo, con la excepción de los procedimientos formales relativos a la protección de las víctimas de trata o, como en España, a las víctimas de violencia doméstica, cualquier «política» de las fuerzas de seguridad locales para pasar por alto la situación irregular de algunos inmigrantes con el fin de fomentar la confianza y adquirir información sobre otros delitos más graves parece funcionar solo como un acuerdo informal. La ausencia de una política de este tipo supone un riesgo para las personas afectadas. Como declaró un político de una ciudad griega:

«La violencia racista supone un gran problema. No hay protección para ellos... No pueden denunciar los ataques a la policía porque los arrestarían [...]. Es esencial que hagamos posible que estas personas puedan denunciar ese tipo de delito. Se trata de un delito contra el orden público, contra la democracia, independientemente de que la víctima sea un inmigrante irregular o no. Su situación no tiene nada que ver con el delito. Esas personas deberían ser protegidas al respecto; se trata de un valor fundamental para la sociedad. Y creo que lo mismo puede decirse respecto a otros delitos graves.»⁴⁸

El reconocimiento por parte de una administración local de la necesidad de hacer frente a las consecuencias de la exclusión no facilita la toma de la decisión. Excepto en los casos en que haya pruebas irrefutables de un daño que sean suficientes para inducir un consenso político y asegurar el apoyo público, la decisión de proveer un servicio tiende a tomarse sin publicidad o mediante la financiación de una ONG, para mantenerse a distancia.

La falta de transparencia refleja las sensibilidades políticas, aunque también impide un debate razonado sobre los pros y los contras de la inclusión y sobre dónde debería trazarse la línea que separa los servicios necesarios de los que no lo son. El reconocimiento de que el bien público requiere un cierto nivel de prestación de servicios, independientemente de cualquier tipo de preocupación por los propios individuos, permitiría intercambiar experiencias entre las ciudades, los gobiernos y las fuerzas de policía sobre las maneras de responder a este desafío particular. Sin embargo, llegar al punto en que ese debate pueda darse quizás sea un reto demasiado grande para algunas autoridades.

Notas

- 1 Según las últimas estimaciones de ONU DAES, la población mundial total supera ligeramente los 7 000 millones de habitantes, de los cuales unos 995 millones son migrantes.
- 2 ONU DAES basa sus estimaciones principalmente en los datos del censo de 2013 y el informe de la OIM se basa en los datos de la encuesta mundial Gallup 2009-2011. La OCDE mantiene una «Base de datos sobre los inmigrantes en los países de la OCDE», con datos procedentes de los censos nacionales e información sobre la población activa de los países miembros.
- 3 En algunos países, las mujeres representan más del 60 % de los migrantes, por ejemplo, en Nepal (68,3 %) y en la República de Mauricio (61 %); en otros son apenas el 20 %, y en particular en algunos de los Estados árabes, como Omán (19 %) y Qatar (20,8 %).
- 4 Según la OCDE (2013), el 22 % de las mujeres casadas de los países de la Unión Europea y el 26 % de otros países llegan a su país de destino antes de su cónyuge.
- 5 La crisis económica en los países desarrollados parece haber tenido una mayor influencia en los jóvenes y los trabajadores menos calificados, más que en los trabajadores y las mujeres altamente cualificadas (OECD, 2013).
- 6 Entre los inmigrantes, el 45,2 % de las mujeres han cursado estudios de primaria, en comparación con el 42 % de los hombres, mientras que el 20,6 % de las mujeres tienen educación superior, en comparación con el 22,3 % de los hombres. Proporcionalmente, las mujeres con mayor nivel educativo migran más que los hombres con el mismo nivel educativo.
- 7 Alguien que solicita el estatuto de refugiado en otro país debido a la persecución en su país de origen.
- 8 El Proyecto Clandestino sigue manteniendo una base de datos sobre la migración irregular en la UE.
- 9 OIM (2013, p. 23)
- 10 Lyons *et al.* (2013, p. 624).
- 11 Correspondencia con el Profesor Manon Jendly de la Universidad de Lausana, febrero de 2014.
- 12 Francia, Alemania, Italia, España y Reino Unido.
- 13 Lee (2013, p. 277).
- 14 AGNU (2012, párrafo 13).
- 15 La agencia europea encargada de la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.
- 16 Véase www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/cmw.htm. Véase también CIPC (2010) Capítulo 2, que presenta un resumen del marco jurídico internacional sobre derechos de los migrantes.
- 17 Si desea más información, visite www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/SRMigrantsIndex.aspx
- 18 Véase www.globalmigrationgroup.org/
- 19 Véase AGNU (2011b, 2013a, 2013c, 2013d).
- 20 Véase AGNU (2011b).
- 21 Véase [/www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/292](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/292)
- 22 ECOSOC Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, vigésimo tercer período de sesiones, Viena 12-16 de mayo 2014, E/CN.15/2014/L.2/Rev.1.

23 Directiva de la Unión Europea 2011/36/UE, de 2011; Directiva de la Unión Europea 2011/95/UE, de 2011; Directiva de la Unión Europea 2013/33/EU, 2013; Reglamento de la Unión Europea N.º 603/2013, del Parlamento Europeo, de 2013; Reglamento de la Unión Europea N.º 604/2013 del Parlamento Europeo, de 2013.

24 Directiva de la Unión Europea 2011/95/UE, de 2011; Directiva de la Unión Europea 2013/33/EU, 2013; Reglamento de la Unión Europea N.º 603/2013 del Parlamento Europeo, de 2013; Reglamento de la Unión Europea N.º 604/2013 del Parlamento Europeo, de 2013.

25 Esto incluye debates en torno a los conceptos de multiculturalismo, asimilación, incorporación, etc.

26 Esto se basa en un análisis de los programas desarrollados para apoyar la integración de los refugiados y otros migrantes en el Reino Unido y en otros lugares.

27 Centro Danés de Información sobre Mujeres y Género, www.kvinfo.dk

28 Véase www.refugeecouncil.org.uk/hscvproject

29 Vea más información en www.hrc.co.nz/race-relations/te-ngira-the-nz-diversity-action-programme/participants-2013/new-zealand-police/

30 Spencer (2006, p. 14).

31 Irlanda (2004, p. 21) en Spencer (2006, p. 26).

32 Un funcionario municipal holandés citado en la contribución de Sarah Spencer al final de este capítulo.

33 Fundada en 2006 por el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa, la ciudad de Stuttgart y Eurofound, la red de «Ciudades para la política de integración local de los migrantes» (CLIP) es una red de 30 ciudades europeas. Véase www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/clipabout.htm

34 Cities of Migration, http://citiesofmigration.ca/ezone_stories/recommendations-for-local-governments/Migration; MIPEX, <http://www.mipex.eu/>.

35 Fue desarrollado conjuntamente por la Comisión Europea y el Consejo de Europa.

36 Para ver el modelo, consulte Wood (2009, p.17).

37 Véase Eurostat (2011). Indicadores de integración de los inmigrantes: un estudio piloto. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-11-009/EN/KS-RA-11-009-EN.PDF

38 Véase www.nyc.gov/html/imm/bii/html/home/home.shtml

39 Sistema de transformación social, Parktown, Johannesburgo, Sudáfrica

40 Kent (2014) El estudio de máster de Lauren Kent se centra en los niños de ese sitio y los alrededores.

41 El sistema de transformación social es una metodología diseñada y desarrollada por la Dra. Barbara, presentada en su doctorado en Gestión de la Tecnología y la Innovación, en el Instituto Da Vinci para la Gestión de la Tecnología (Holtmann, 2010).

42 Open Society Fellow, COMPAS, Universidad de Oxford Sarah.spencer@compas.ox.ac.uk

43 Llevado a cabo en el Centro de Política Migratoria y Sociedad de la Universidad de Oxford con la asistencia en la investigación de Vanessa Hughes. El primer informe *Outside and In: Legal Entitlements to Health Care and School Education for Migrants with Irregular Status*, fue publicado por COMPAS, Oxford, a mediados de 2014. La investigación cuenta con una beca de la Open Society Fellowship. www.compas.ox.ac.uk/?id=569

44 Los 28 países que son Estados miembros de la Unión Europea. Croacia fue el último país que ingresó, en julio de 2013.

45 Entrevistada en julio de 2013

46 Entrevistado en enero de 2013

47 Entrevistado en marzo de 2013

48 Entrevistado en julio de 2013

Referencias

CAPÍTULO 3 La migración

Ager, A., y Strang, A. (2008). Understanding integration: a conceptual framework. *Journal of Refugee Studies*, 21(2), 166–191.

ACNUR (2013). *Displacement: The New 21st Century Challenge*. UNHCR Global Trends 2012. Geneva: ACNUR.

ACNUR (2012). *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*. Geneva: ACNUR.

AGNU (2013a). *Resolution adopted by the General Assembly. International migration and development*. A/RES/67/219 (2013).

AGNU (2013b). *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants*. A/HRC/20/24.

AGNU (2013c). *Resolution adopted by the General Assembly. Protection of migrants*. A/RES/67/172 (2013).

AGNU (2013d). *Resolution adopted by the General Assembly. Promoting efforts to eliminate violence against migrants, migrant workers and their families*. A/RES/67/185 (2013).

AGNU (2012). *UN General Assembly. (2012) Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Francois Crepeau*. A/HRC/20/24 (2012).

AGNU (2011a). *Resolution adopted by the General Assembly. International migration and development*. A/RES/65/170 6 (2011).

AGNU (2011b). *United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules)*. A/RES/65/229 (2013).

Alimeta, S. (2012). *One Year On at the Health and Social Care Project*. London: Refugee Council.

Altman, M., y Pannell, K. (2012). Policy gaps and theory gaps: women and migrant domestic labour. *Feminist Economics*, 18(2), 291-315.

Ambrosetti, E., y Giudici, C. (2013). L'Europe rajeunie par ses migrants. *Projet*, (4), 32–38.

Amnesty International France. (2013). *Le Régime d'Asile Européenne Commun. Présentation des nouveaux textes de l'Union européenne relatifs au droit d'asile* (No. SF 13 C2 24). Paris: Amnesty International.

Audebert, C., y Robin, N. (2009). L'externalisation des frontières des « Nords » dans les eaux des « Suds ». *Cultures y Conflits*, 73, 35–51.

Bailleau, F., Cartuyvels, Y., y de Fraene, D. (2009). La criminalization des mineurs et le jeu des sanctions. *Déviance et Société*, 33(3), 255.

Baker, S. A., Madoc-Jones, I., Parry, O., Warren, E., Perry, K., Roscoe, K. D., y Mottershead, R. (2013). More sinned against than sinning? Perceptions about European migrants and crime. *Criminology and Criminal Justice*, 13(3), 262-278.

Banco Mundial (2013a). *Migration and Remittance Flows: Recent Trends and Outlook, 2013-2016*. *Migration and Development Brief 21*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial (2013b). *World Development Indicators 2013*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Bazin, M. (2010). *La criminalization des migrants dans l'Union européenne*. Grenoble: Institut d'études politiques de Grenoble.

Bell, M., y Charles-Edwards, E. (2013). *Cross-national comparisons of internal migration: An update on global patterns and trends*. Technical Paper No. 2013/1. New York: UN Population Division.

Bell, B., y Machin, S. (2012). *The Crime – Immigration Nexus: Evidence from recent research*. CESifo DICE Report No. 1.

Bell, B., Fasani, F., y Machin, S. (2010). *Crime and Immigration Evidence from Large immigrant Waves*. Centre for Economic Performance, Discussion Paper No. 984 and IZA Discussion Paper No. 4996.

Benería, L., Deere, D. C. y Kabeer, N. (2012). Gender and International Migration: Globalization, Development, and Governance. *Feminist Economics*, 18(2), 1–33.

Bersani, B. E. (2014). An Examination of First and Second Generation Immigrant Offending Trajectories. *Justice Quarterly*, 31, 315-343.

Betts, A. (2011). Global Migration Governance. In Betts, A. (Ed.) *Global Migration Governance*. Chapter 1. Oxford: Oxford University Press.

Bigo, D. (2012). Le « nexus » sécurité, frontière, immigration : programme et diagramme. *Cultures y Conflits*, 84(4), 7–12.

Bittmann, T. (2011). *Mentoring for Migrants. Labour Market Integration of Migrants in Austria: An example of a significant and effective Integration Model?* Nice: Institut Européen des Hautes Études Internationales.

Bosswick, W., y Heckmann, F. (2006). *Integration of migrants: Contribution of local and regional authorities*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Boulard, D. (2012). *Un regard sur les pratiques mentales comme voie d'intégration pour les immigrants: deux solitudes montréalaises*. Montreal: UQAM. Retrieved from www.cifort.uqam.ca

Branton, R., Cassese, E. C., Jones, B. S., y Westerland, C. (2011). All Along the Watchtower: Acculturation Fear, Anti-Latino Affect, and Immigration. *The Journal of Politics*, 73(3), 664–679.

- Bryceson, D. y Vuorela, U. (2002). Transnational families in the Twentieth Century. In Bryceson, D. y Vuorela, U. (Ed.) *The Transnational Family: New European Frontiers and Global Networks*. London: Bloomsbury Academic.
- Butschek, S. y Walter, T. (2013). *What active labour market programmes work for immigrants in Europe? A meta-analysis of the evaluation literature*. ZEW Discussion Papers. Retrieved from www.econstor.eu
- Card, D., Dustmann, C. y Preston, I. (2012). Immigration, Wages, and Compositional Amenities. *Journal of the European Economic Association*, 10(1), 78–119.
- Card, D., Kluve, J., y Weber, A. (2010). Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *The Economic Journal*, 120(548), F452–F477.
- Centre for Social Justice (2013). *It Happens Here. Equipping the United Kingdom to fight modern slavery*. London: Centre for Social Justice.
- CEPAL (2013). *Social panorama of Latin America 2012*. Santiago de Chile: ONU, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Chacon, J. M. (2012). Symposium on Overcriminalization: Overcriminalizing Immigration. *Journal of Criminal Law y Criminology*, 102(3), 613–652.
- Chopin, A. (2010). Quand la mer se ferme. *Hommes y Migrations*, (4), 74–85.
- CIPC (2010). *International Report on Crime Prevention and Community Safety : Trends and Perspectives*. Montreal: CIPC.
- Cities of Migration (2012). *Practice to Policy: Lessons from Local Leadership on Immigrant Integration*. Retrieved from www.citiesofmigration.ca
- Clemens, M. A. (2011). Economics and Emigration: Trillion-Dollar Bills on the Sidewalk? *The Journal of Economic Perspectives*, 25(3), 83–106.
- Cortes, P. (2008). The effect of low-skilled immigration on US prices: evidence from CPI data. *Journal of Political Economy*, 116(3), 381–422.
- Cortes, P., y Tessada, J. (2011). Low-skilled immigration and the labor supply of highly skilled women. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(3), 88–123.
- Costi, N. (2010). The spectre that haunts Italy: The systematic criminalization of the Roma and the fears of the *Heartland*. *Romani Studies*, 20(2), 105–136.
- Dadush, U. (2013). *The Effect of Unskilled Migration on the Host Economy*. Carnegie Endowment for International Peace. Retrieved from [/www.knomad.org](http://www.knomad.org)
- Darley, M. (2008). Le contrôle migratoire aux frontières Schengen : pratiques et représentations des polices sur la ligne tchéco-autrichienne. *Cultures y Conflits*, (71), 13–29.
- Davies, G., y Fagan, J. (2012). Crime and Enforcement in Immigrant Neighbourhoods: Evidence from New York City. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 641(1), 99–124.
- den Boer, M. (2008). Immigration and its Effect on the Security Discourse in Europe: Time for Demystification. *Amsterdam Law Forum*, 1(1), 53–64.
- Devarajan, S. (2013). *Future Development*. Banco Mundial Blog. Retrieved from <http://blogs.worldbank.org/futuredevelopment>
- Doná, G., y Veale, A. (2011). Divergent Discourses, Children and Forced Migration. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37(8), 1273–1289.
- Donato, K. M., Gabaccia, D., Holdaway, J., Manalansan, M., y Pessar, P. R. (2006). A Glass Half Full? Gender in Migration Studies. *International Migration Review*, 40(1), 3–26.
- Dugan, E. (2013). *Forced Labour and Human Trafficking: Media Coverage in 2012*. London: Joseph Rowntree Foundation.
- Dumont, J.-C., Spielvogel, G., y Widmaier, S. (2010). *International migrants in developed, emerging and developing countries: An extended profile*. Paris: OECD.
- Dustmann, C., y Frattini, T. (2013). *The Fiscal Effects of Immigration to the UK*. Discussion Paper No. 22/13. Centre for Research and Analysis of Migration (CREAM), University College, London.
- ECRE (2013). *Not there yet: An NGP Perspective on Challenges to a Fair and Effective European Asylum System. Annual Report 2012-2013*. Aida Asylum Information Database. Brussels: European Council on Refugees and Exiles.
- Esipova, N., Pugliese, A., y Ray, J. (2013). The demographics of global internal migration. *Migration Policy Practice*, 3(2), 3–5.
- European Union Directive 2013/32/EU. (2013). Retrieved from www.refworld.org/docid/51d29b224.html
- European Union Directive 2013/33/EU. (2013). Retrieved from www.refworld.org/docid/52e0d9274.html
- European Union Directive 2011/36/EU. (2011). Retrieved from www.refworld.org/docid/50ec1e172.html
- European Union Directive 2011/95/EU. (2011) Retrieved from www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=50ed46032
- European Union Regulation No 603/2013 of the European Parliament. (2013). Retrieved from www.refworld.org/publisher,COUNCIL,REGLEGISLATION,,524170bb4,0.html
- European Union Regulation No 604/2013 of the European Parliament. (2013). Retrieved from www.refworld.org/publisher,COUNCIL,REGLEGISLATION,,524172154,0.html
- Fass, P. S. (2005). Children in global migrations. *Journal of Social History*, 38(4), 937–953.
- Fassin, É. (2011). Immigration et délinquance : la construction d'un problème entre politique, journalisme et sociologie. *Cités*, (2), 69–85.
- Feldmeyer, B. (2009). Immigration and violence: The offsetting effects of immigrant concentration on Latino violence. *Social Science Research*, 38(3), 717–731.

- Fischer, N., y Darley, M. (2010). Le traitement de l'immigration, entre logique administrative et logique pénale: Introduction du dossier. *Champ Pénal*, VII.
- GMFD (2012). *Traiter les questions de migration Sud-Sud et les politiques de développement*. Background Paper. Stockholm: Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo.
- Gallotti, M., y Mertens, J. (2013). *Promoting integration for migrant domestic workers in Europe: a synthesis of Belgium, France, Italy and Spain*. No. 118. Geneva: ILO International Migration Programme.
- Gardner, K. (2012). Transnational migration and the study of children: An introduction. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38(6), 889–912.
- Green, N. L. (2012). Changing Paradigms in Migration Studies: From Men to Women to Gender. *Gender y History*, 24(3), 782–798.
- Hainmueller, J., y Hopkins, D. J. (2013). *Public Attitudes toward Immigration* Discussion Paper Series Discussion Paper No. 15/13. London: Centre for Research and Analysis of Migration (CReAM), University College London.
- Hämäläinen, K., y Sarvimäki, M. (2008). *Moving Immigrants from Welfare to Work: The Impact of an Integration Program*. Unpublished paper. Helsinki: Government Institute for Economic Research (VATT).
- Haque, Z. (2010). *What Works with Integrating New Migrants*. London: Runnymede Trust.
- Hopkins, D. J. (2011). National debates, local responses: the origins of local concern about immigration in Britain and the United States. *British Journal of Political Science*, 41(3), 499–524.
- IDMC (2013). *Global Estimates 2012: People displaced by disasters*. Geneva: Internal Displacement Monitoring Centre, Norwegian Refugee Council.
- Jobard, F., y Névanen, S. (2007). La couleur du jugement. Les discriminations dans les décisions judiciaires en matière d'infractions à agents de la force publique. *Revue Française de Sociologie*, 48(2), 243–272.
- Koper, C. S., Guterbock, T. M., Woods, D. J., Taylor, B., y Carter, T. J. (2013). The Effects of Local Immigration Enforcement on Crime and Disorder. *Criminology y Public Policy*, 12(2), 239–276.
- Kraler, A., y Rogoz, M. (2011). Irregular migration in the European Union since the turn of the millennium – development, economic background and discourses. *Clandestino Working Paper No. 10/2011*. Vienna: International Centre for Migration Policy Development.
- Kubrin, C. E., y Ousey, G. C. (2009). Immigration and homicide in urban America: what's the connection? *Sociology of Crime, Law and Deviance*, 13, 17–32.
- KVINFO. (2014, January 21). Annual Report 2012. *Kvinfo. All About Gender in Denmark*. Retrieved from www.kvinfo.dk/site/674/article/123/.
- La CIMADE (2012). *Rapport 2011 sur les centres et locaux de rétention administrative*. La CIMADE.
- Lee, M. T. (2013). The need for social policies that support the revitalizing effects of immigration rather than law enforcement initiatives that assume disproportionate immigrant criminality. *Criminology y Public Policy*, 12(2), 277–282.
- Lee, M. T., y Martinez, R. (2009). Immigration reduces crime: an emerging scholarly consensus. In McDonald, W. F. (Ed.) *Immigration, Crime and Justice (Sociology of Crime, Law and Deviance)*, (13), 3–16.
- Light, M. T., Lopes, M.H. y Gonzalez-Barrera, A. (2014, March 18). *The Rise in Federal Immigration Crimes. Unlawful entry drives growth*. Pew Research Hispanic Trends Project. Washington DC: Pew Research Centre.
- Lüken-Klaßen, D., y Heckmann, F. (2010). *Intercultural policies in European cities*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Lyons, C., Velez, M., y Santoro, W. A. (2013). Neighbourhood Immigration, Violence, and City-Level Immigrant Political Opportunities. *American Sociological Review*, 78(4), 604–632.
- MacDonald, J. M., Hipp, J. R., y Gill, C. (2013). The effects of immigrant concentration on changes in neighbourhood crime rates. *Journal of Quantitative Criminology*, 29(2), 191–215.
- Maroukis, T. (2012). *Update report Greece: The number of irregular migrants in Greece at the end of 2010 and 2011*. Database on Irregular Migration, Update report. Retrieved from <http://irregular-migration.net/>.
- Martinez, R. (2010). Economic conditions and racial/ethnic variations in violence: Immigration, the Latino paradox, and future research. *Criminology y Public Policy*, 9(4), 707–713.
- Martinez, R., Stowell, J. I., y Lee, M. T. (2010). Immigration and crime in an era of transformation: a longitudinal analysis of homicides in San Diego neighbourhoods, 1980–2000. *Criminology*, 48(3), 797–829.
- McAdam, J. (2013). Australia and Asylum Seekers. *International Journal of Refugee Law*, 25(3), 435–448.
- McCarthy, M., y Haith-Cooper, R. (2013). Evaluating the impact of befriending for pregnant asylum seeking and refugee women. *British Journal of Midwifery*, 21(6), 404–409.
- MIGREUROP (2011). *At the margins of Europe: The externalisation of migration controls*. Report 2010-2011. Paris: MIGREUROP.
- Morokvasic, M. (2011). L'(in)visibilité continue. *Cahiers du Genre*, 51(2), 25–47.
- Mucchielli, L. (2003). Délinquance et immigration en France : un regard sociologique. *Criminologie*, 36(2), 27–55.
- Newland, K. (2010). The governance of international migration: Mechanisms, processes, and institutions. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 16(3), 331–343.
- OEA (2013a). *Inter-American convention against racism, racial discrimination and related forms of intolerance*. Retrieved from www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter_american_treaties_A-68_racism.pdf

- OEA(2013b). *Inter-American convention against all forms of discrimination and intolerance*. Retrieved from www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter_american_treaties_A-69_discrimination_intolerance.pdf
- OCDE (2013). *International Migration Outlook 2013*. Paris: OCDE
- OCDE (2007). *International Migration Outlook 2007*. Paris: OCDE
- OCDE y ONU DAES. (2013). *World Migration in Figures*. Paris: Organization for Economic Co-operation and UN Development and Department of Economic and Social Affairs.
- Office for Budget Responsibility. (2012). *Fiscal sustainability report: presented to Parliament pursuant to Section 8 of the Budget Responsibility and National Audit Act 2011*. London: The Stationery Office.
- OIM (2013). *World Migration Report 2013. Migrant Well-Being and Development*. Ginebra: Organización Internacional para la Migración.
- ONU, OIM, y UNFPA (2013). *Towards the 2013 High-Level Dialogue on International Migration and Development. Final Report*. New York: OIM.
- ONU DAES (2013a). *International Migration Report 2013*. New York: ONU DAES.
- ONU DAES (2013b). *International Migration 2013: Graphs and Maps from the 2013 Wallchart*. UN Department of Economic and Social Affairs. Retrieved from http://desa.un.org/unmigration/documents/Graphs_and_Maps.pdf
- ONU DAES (2013c). *International Migration Policies 2013*. Retrieved from www.un.org/en/development/desa/population/publications/policy/international-migration-policies-2013.shtml
- ONU DAES (2013d). *Trends in International Migrant Stock: The 2013 Revision*. Retrieved from www.un.org/en/development/desa/population/publications/migration/migrant-stock-2013.shtml
- ONU DAES (2013e). *World Population 2012*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs. Retrieved from www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/trends/WPP2012_Wallchart.pdf
- ONU DAES (2011). *Population, Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development: An International Perspective*. New York: ONU DAES.
- ONU DAES (2001). *Replacement migration: is it a solution to declining and ageing populations?* New York: ONU DAES.
- ONU-HÁBITAT (2011). *Cities and climate change: policy directions: global report on human settlements, 2011*. Washington, DC: United Nations Human Settlements Programme.
- Orefice, G. (2010). Skilled Migration and Economic Performances: Evidence from OECD Countries. *Swiss Journal of Economics and Statistics (SJES)*, 146(IV), 781–820.
- Ortega, F., y Peri, G. (2009). *The causes and effects of international migrations: Evidence from OECD countries 1980-2005*. Working Paper No. 14833. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Palidda, S. (Ed.) (2009). *Criminalization and Victimization of Migrants in Europe*. Work Package 3, CrimPrev 6th Framework Programme. Genoa: University of Genoa.
- Perchinig, B. (2012). *The national policy frames for the integration of newcomers. Comparative Report* (No. WP2). Vienna: Promoting Sustainable Policies for Integration (PROSINT).
- Peri, G. (2009). *The Effect of Immigration on Productivity: Evidence from US States*. Working Paper No. 15507. Cambridge MA: National Bureau of Economic Research.
- Phillimore, J. (2012). Implementing integration in the UK: lessons for integration theory, policy and practice. *Policy y Politics*, 40(4), 525–545.
- PICUM (2013). *PICUM submission to the UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families*. 22nd April. Geneva: Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants.
- PNUD (2013). *Human Development Report 2013. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*. New York: PNUD.
- Quirico, M., y Caponio, T. (2012). *Study on the local implementation of integration/introduction courses for newcomers. Overview-Report*. No. WP3. Vienna: Promoting Sustainable Policies for Integration (PROSINT).
- Ratha, D., Mohapatra, S., y Scheja, E. (2011). *Impact of migration on economic and social development*. No. 5558. Washington, DC: Banco Mundial.
- Rinne, U. (2012). *The evaluation of immigration policies*. Discussion Paper Series, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit No. 6369. Bonn: IZA.
- Sampson, R. J. (2008). Rethinking crime and immigration. *Contexts*, 7(1), 28–33.
- Sarvimäki, M., y Hämäläinen, K. (2010). *Assimilating Immigrants: The Impact of an Integration Program*. Discussion Paper 19/10. Centre for Research and Analysis of Migration (CReAM), University College, London.
- Sild Lönroth, C. (2007). *The Nightingale scheme: A song for the heart*. Malmö: Malmö University.
- Solivetti, L. (2012). Looking for a fair country: Features and determinants of immigrants' involvement in crime in Europe. *The Howard Journal*, 51(2), 133-159.
- Spencer, S., (Ed.) (2006). *Refugees and other new migrants: a review of the evidence on successful approaches to integration*. Oxford: COMPAS.
- Strang, A., y Ager, A. (2010). Refugee Integration: Emerging Trends and Remaining Agendas. *Journal of Refugee Studies*, 23(4), 589-607.
- Transatlantic Trends. (2011). *Key Findings 2011 : Immigration*. German Marshall Fund and Compagnia di San Paolo.
- UNFPA (2013). *United Nations Population Fund contributions to the high-level, ICPD beyond 2014 and the post-2015 development process*. Eleventh coordination meeting on international migration. New York: Population Division ONU DAES.

UNODC (2012). *Global report on trafficking in persons: 2012*. Vienna: UNODC.

Van der Mensbrugghe, D., y Roland-Holst, D. (2009). *Global Economic Prospects for Increasing Developing Country Migration into Developed Countries*. Background Paper No. 2009/50. Washington, DC: PNUD.

Vaughn, M. G., Salas-Wright, C. P., DeLisi, M., y Maynard, B. R. (2013). The immigrant paradox: immigrants are less antisocial than native-born Americans. *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*. On line publication November 2013.

Velez, M., y Lyons, C. J. (2012). Situating the Immigration and Neighbourhood Crime Relationship across Multiple Cities. In Kubrin, C. E., Zatz, M. S. y Martinez, R. (Ed.) *Punishing Immigrants: Policy, Politics and Injustice*, 159–177. New York: New York University Press.

Verschuur, C., y Reysoo, F. (Eds.). (2005). *Genre, nouvelle division internationale du travail et migrations*. Editions L'Harmattan.

Vine, B., Holmes, J., y Marra, M. (2012). Mentoring migrants: Facilitating the transition to the New Zealand workplace. In H. Limberg y M. Locher (Eds.) *Advice in Discourse, Studies in Discourse Series*, 145–165. Amsterdam: John Benjamins Publishing.

Vollmer, B. A. (2011). Policy Discourses on Irregular Migration in the EU – “Number Games” and “Political Games.” *European Journal of Migration y Law*, 13(3), 317–339.

White, A., Ní Laoire, C., Tyrrell, N., y Carpena-Mendez, F. (2011). Children's roles in transnational migration. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37(8), 1159–1170.

Williams, M. S. (1998). *Voice, Trust, and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*. Princeton: Princeton University Press.

Wood, P. (2009). *Intercultural Cities: Towards a Model for Intercultural Integration: Insights from the Intercultural Cities Programme*. Brussels: Council of Europe.

Wright, K. A., y Rodriguez, N. (2012). A Closer Look at the Paradox: Examining Immigration and Youth Reoffending in Arizona. *Justice Quarterly*, (ahead-of-print), 1–23.

Zalaquett, C. P., y Lopez, A. D. (2006). Learning from the stories of successful undergraduate Latina/Latino students: the importance of mentoring. *Mentoring y Tutoring: Partnership in Learning*, 14(3), 337–353.

Zatz, M. S., y Smith, H. (2012). Immigration, Crime, and Victimization: Rhetoric and Reality. *Annual Review of Law and Social Science*, 8(1), 141–159.

CONTRIBUCIONES

La seguridad de los niños migrantes en Johannesburgo

Beavon, K. (2004). *Johannesburg: the making and shaping of the city*. Pretoria: University of South African Press.

Boundless City (2013). *Why the current crackdown on informal trade in Johannesburg makes me so angry* Retrieved from www.boundlesscity.com/informalbl.html

City of Johannesburg (2013). *Inner City Transformation Roadmap*.

City of Johannesburg (2011). *Growth and development strategy 2040*. Retrieved from www.joburg.org.za/index.php?option=com_content&id=7343:joburg-gds-2040-strategy&Itemid=114

City of Johannesburg (2007). *Charter: safety and security*. Retrieved from www.joburg.org.za/index.php?option=com_content&view=article&id=2099:charter-safety-and-security&catid=165&Itemid=124

City of Johannesburg (undated). *The rise and rise of hawking in the city* Retrieved from www.joburg.org.za/index.php?option=com_content&task=view&id=134y.

Forced Migration Studies Programme (2010). *Population Movements in and to South Africa* Johannesburg: University of Witwatersrand.

Holdsworth, C. (2011). *Johannesburg: the city that once was*. Retrieved from www.thoughtleader.co.za/candiceholdsworth/2013/06/21/johannesburg-the-city-that-once-was/

Holtmann, B. (2011). *What it Looks Like When it's Fixed*. Johannesburg: Price Waterhouse Coopers.

Holtmann, B. (2010). *Safe Communities of Opportunity; a Strategy for a Safe South Africa*. PhD thesis, Da Vinci Institute for Technology Management.

Jones, O. (1993) *Assaulting childhood: children's experiences of migrancy and hostel life in South Africa*. Johannesburg: Wits University Press.

Jo'burg Child Welfare (2013). *Annual Report*. Johannesburg: Jo'burg Child Welfare

Kent, L (2014). *“We are used to it”: explorations of childhood perceptions of danger and safety in living in the Johannesburg Inner City*. Unpublished, Master's Thesis, University of Witswatersrand.

Murray, M. (2008). *Taming the disorderly city: the spatial landscape of Johannesburg after apartheid*. New York: Cornell University Press.

Osman, R. (2009). *The phenomenon of xenophobia as experienced by immigrant learners in inner city schools of Johannesburg*. Retrieved from http://uir.unisa.ac.za/bitstream/handle/10500/3203/dissertation_osman_r.pdf?sequence=1

Simone, A. (2001). African migration and the remaking of inner city Johannesburg. In Morris, A. y Bouillon, A. (Eds). *African immigration to South Africa: francophone migrants of the 1990s*. Pretoria: Protea Book House.

United Nations Children's Fund (2012). *The state of the world's children 2012: Children in an urban world*. Retrieved from www.unicef.org.au/downloads/publications/SOWC_2012_Main_Report_LoRes_PDF_EN_Embargoed_12212.aspx

Chauvin, S. and Garcés-Mascreñas, B. (2012). Beyond Informal Citizenship: the New Moral Economy of Migrant Illegality. *International Political Sociology*, 6, 241-259.

Clandestino (2009). *Counting the Unaccountable: Data and Trends across Europe. Comparative Policy Brief – Size of Irregular Migration*. Retrieved from <http://clandestino.eliamep.gr>

FRA (2011). *Fundamental Rights of Migrants in an Irregular Situation in the European Union*. Vienna: EU Fundamental Rights Agency.

Gordon, I., Scanlon, K., Travers, T. y Whitehead, C. (2009). *Economic Impact on the London and UK Economy of an Earned Regularisation of Irregular Migrants in the UK*. London: Greater London Authority.

HWWI (2012). *Stocks of Irregular Migrants: Estimates for Germany*. Hamburg: Hamburg Institute of International Economics (HWWI).

Spencer, S. (2013, September 9-10). *City Responses to Migrants with Irregular Status*. Tampere, Finland: Briefing for Integrating Cities Conference.

4

MIGRACIÓN INDÍGENA Y COMUNIDADES LOCALES

Migración indígena y comunidades locales

4

Introducción

La urbanización y la migración se consideran actualmente uno de los problemas más acuciantes en el ámbito de la demografía (ONU, 2010). Los pueblos indígenas suponen un porcentaje cada vez más significativo de las poblaciones migrantes internas e internacionales que se desplazan a las zonas urbanas, y más de la mitad de la población indígena de muchos países reside ya en las ciudades (ONU-Hábitat, 2011; ONU-Hábitat y OACDH, 2010; Yescas Ángeles Trujano, 2008) (Figura 4.1).¹

La vida de los pueblos indígenas en las ciudades puede ser bien difícil. Con frecuencia no se reconoce la condición de los pueblos indígenas urbanos, tienden a vivir en asentamientos informales, carecen de empleo y de actividades que generen ingresos, reciben salarios más bajos que la media entre los no indígenas y les falta seguridad en el empleo.² Según se observa en todos los continentes, los pueblos indígenas que se desplazan están expuestos a un mayor riesgo de empobrecimiento, explotación, marginación, privación del goce de sus derechos y discriminación, lo cual afecta a su acceso a una asistencia estable (Levi y Maybury-Lewis, 2012, p. 108).³

Las mujeres indígenas son particularmente vulnerables en las zonas urbanas: pueden encontrarse con obstáculos para acceder a una vivienda adecuada

y a un empleo, y presentan una mayor tendencia a la inestabilidad laboral, con lo que pueden ser explotadas para la trata de personas (ONU-Hábitat, 2011). En cuanto a la delincuencia y la victimización, los pueblos indígenas suelen estar sobrerrepresentados como delincuentes en el ámbito de la justicia penal y muchos de ellos son víctimas de la delincuencia y la violencia. Se observa una tendencia global que pone de manifiesto similitudes en los factores de riesgo para los pueblos indígenas. Por lo general, se acepta que la colonización y el sometimiento de los pueblos indígenas conduce a una pérdida de independencia y de capacidad, que da lugar a la discriminación, la disfunción social y la dependencia y al aumento de factores de riesgo, como la violencia intrafamiliar, el abuso infantil, el fracaso escolar, los niveles bajos de alfabetización y el desempleo o subempleo (Ministry of Justice New Zealand, 2011).

En general, faltan datos y estudios sobre las poblaciones indígenas que migran a las ciudades y necesitaríamos conocer mucho más en profundidad los problemas que se plantean a nivel local. Además, se está haciendo muy poco para incorporar datos sanitarios y policiales sobre las ciudades y para incluir a los pueblos indígenas urbanos en los procesos de recogida de datos de las ciudades. Se observa asimismo una deficiencia de políticas de seguridad por parte de las administraciones locales y de diálogo en torno a los derechos, la inclusión y la gobernanza de los pueblos indígenas urbanos. Sin embargo, internacionalmente, se han cosechado notables avances en los últimos 15 años, tales como declaraciones, directrices y reuniones de expertos en torno a temas relacionados. Además, las instituciones internacionales son cada vez más la principal fuente de información para contribuir a una mejor comprensión de los problemas que se presentan y alientan a los Estados a poner en práctica políticas que mejoren el bienestar de sus pueblos indígenas. Existe igualmente una clase media indígena emergente, sobre todo en Canadá, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda, con lo que la apropiación de la ciudad por parte de las organizaciones indígenas y los órganos políticos indígenas urbanos está mejorando el acceso a los servicios y proporcionando una voz única para la población indígena de las ciudades.

Figura 4.1 Población indígena urbana, como porcentaje de la población total (países seleccionados)

	Porcentaje de población indígena respecto a la población total del país	Porcentaje de población indígena que vive en ciudades
NUEVA ZELANDA	14,9%	84%
AUSTRALIA	3,0%	60%
CANADÁ	4,3%	56%
ESTADOS UNIDOS	2,0%	71%

Fuente: Statistics New Zealand (2013); Australian Bureau of Statistics (2011); Statistics Canada (2011); US Census Bureau (2010)

Hace varios años que la cuestión de la seguridad de los pueblos indígenas interesa al CIPC. De hecho, buena parte de su trabajo en el pasado se ha centrado en documentar los avances y las prácticas prometedoras para mejorar el bienestar de los pueblos indígenas. En los últimos años, el CIPC ha trabajado más estrechamente con los pueblos indígenas en las ciudades para hacer frente a los retos de la seguridad ciudadana, la integración y los derechos. Dicho trabajo se ha inspirado en buena medida en las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia urbana, que ponen de relieve el vínculo entre ciudades más seguras e igualdad e inclusión y el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos y de las libertades fundamentales. La decisión de incluir la migración indígena en esta edición del informe se debe al reconocimiento de la expansión de este complejo fenómeno y a la necesidad de intercambiar conocimientos sobre los avances novedosos y positivos que se produzcan en todo el mundo.

Este capítulo se basa en el trabajo realizado por el CIPC en el ámbito de los pueblos indígenas urbanos y llama la atención sobre el fenómeno creciente de la migración indígena urbana, la falta de recogida de datos y los retos a que se enfrentan los migrantes indígenas. Aquí se esbozan algunos de los avances positivos en el ámbito internacional y se recalca la necesidad de aumentar los esfuerzos a nivel local, en un momento en que un número cada vez mayor de indígenas no conoce otro hogar que la ciudad. Además, este capítulo destaca la importancia de los actores locales que se ocupan de la inclusión, el

reconocimiento y el acceso a los servicios y analiza algunos de los principales debates sobre las soluciones más adecuadas.

Los pueblos indígenas

Según datos del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (UNPFII, 2009), hay más de 370 millones de indígenas, localizados en 70 países de todas las regiones del mundo, y hay grupos que están presentes en más de una región. En cierta medida, el desarrollo del término *indígena* se enmarca dentro de los movimientos globales para englobar a poblaciones diversas que se enfrentan a realidades similares, como las violaciones de derechos humanos. Esos movimientos han adoptado varias formas, como el surgimiento de organizaciones coordinadoras, redes regionales (como la WIMSA⁴) y alianzas transnacionales (como la IWGIA), que han aprovechado los medios digitales para hacer avanzar los derechos, los discursos y las prácticas indígenas actuales (Levi y Maybury-Lewis, 2012, p. 79).

Habida cuenta de la diversidad de pueblos indígenas de todo el mundo, ningún organismo de las Naciones Unidas ha elaborado una definición oficial de *indígena*. El Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, adoptado en 1989, establece la única definición jurídicamente vinculante (Hodgson, 2002, p. 138), similar a la del recuadro 4.1, que es la definición más común. Existen otras definiciones a nivel nacional,

Recuadro 4.1 Definición de pueblo indígena

Indígena, que significa nativo o nacido en, se refiere a grupo o una comunidad étnica ubicada en las que se consideran sus tierras tradicionales. El término legal *pueblos indígenas* se refiere a grupos culturalmente distintos afectados por la colonización (Blaser, Feit y McRae, 2004, p. 53). Además, en la actualidad se utiliza *pueblos indígenas* en lugar de *pueblo* para hacer referencia a un grupo de personas unidas por una cultura o tradición, una lengua y unas creencias comunes.

Indígena es un término genérico que emplean diversos grupos para avanzar en el reconocimiento de sus derechos, entre ellos el derecho a la libre determinación. En el plano internacional, pueden ser tratados como un grupo con el fin de defender mejor sus derechos, como en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Las siguientes características definen a los pueblos indígenas:

- Autoidentificación como indígenas a nivel individual y ser aceptados por la comunidad como miembro;
- Continuidad histórica con sociedades precoloniales o anteriores a los nuevos pobladores;
- Fuerte vínculo con sus territorios y los recursos naturales del entorno;
- Sistemas sociales, económicos o políticos propios;
- Lengua, cultura y creencias propias;
- Formar grupos no dominantes de la sociedad; y
- Decidir mantener y reproducir sus entornos y sistemas ancestrales como pueblos y comunidades singulares.

Fuente: Cobo (2009)

aunque los términos varían de país a país, reflejando las diversas situaciones sobre el terreno (Yescas Ángeles Trujano, 2008, p. 14).

Normas, criterios y avances internacionales

Durante las dos últimas décadas, la comunidad internacional ha adoptado algunas importantes declaraciones que reconocen los derechos individuales y colectivos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas de todo el mundo. Tales iniciativas alientan a los Estados a tomar las medidas necesarias para proteger esos derechos y para que sean más inclusivos e igualitarios en el reconocimiento y tratamiento de las poblaciones indígenas. La iniciativa más significativa históricamente fue la adopción, en septiembre de 2007, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.⁵ Dicha Declaración reconoce los derechos de los pueblos indígenas en diversas cuestiones, proporciona un marco universal para la comunidad internacional y los Estados, y obliga a los Estados miembros a proteger los derechos y recursos de los pueblos indígenas en su territorio. La Declaración establece un marco para el debate y el diálogo entre los pueblos indígenas y los Estados. Y aboga con fuerza por que los Estados reconozcan que: «Los pueblos indígenas tienen derecho, colectiva o individualmente, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el derecho internacional relativo a los derechos humanos» (artículo 1).

La adopción de la Declaración se debió en parte a la labor de promoción del UNPFII, que fue creado el 28 de julio de 2000 por el ECOSOC. El mandato del UNPFII consiste en valorar y ofrecer recomendaciones sobre cuestiones indígenas relacionadas con el desarrollo económico y social, la cultura, el medio ambiente, la educación, la salud y los derechos humanos. Ha organizado importantes reuniones de expertos sobre los pueblos indígenas urbanos:

- Los pueblos indígenas urbanos y la migración (2007) (véase el recuadro 4.2);
- Combatir la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas (2012); y
- Los jóvenes indígenas (2013).

Otros importantes avances en el ámbito internacional son:

- Las Directrices sobre las Cuestiones Relativas a los Pueblos Indígenas (GNUD, 2009), que ayudan al sistema de las Naciones Unidas a integrar e incorporar los asuntos relacionados con los pueblos indígenas en las actividades y los programas operativos en los países.

Recuadro 4.2 Reunión del grupo internacional de expertos sobre los pueblos indígenas urbanos y la migración (2007)

La reunión del grupo de expertos fue organizada por UNHRP, con la colaboración de ONU-Hábitat, la Secretaría del UNPFII, el OACDH, el CELADE, la CEPAL y la OIM. La reunión tuvo como objetivo facilitar una mejor comprensión de las condiciones de vida y los derechos de los pueblos indígenas en las zonas urbanas mediante una amplia investigación y desarrollar enfoques prácticos y recomendaciones sobre políticas para mejorar las condiciones de vida y los derechos humanos. Emitieron las siguientes recomendaciones:

- Las autoridades competentes deben hacer que se respeten los derechos de los pueblos indígenas en zonas urbanas como parte integral de las acciones para mejorar sus condiciones de vida.
- Las autoridades públicas deben comprender las múltiples identidades de los pueblos indígenas en las zonas urbanas y su relación permanente con sus tierras tradicionales y sus recursos naturales. Los pueblos indígenas no deben ser vistos como grupos divididos entre urbanos y rurales, sino como pueblos con derechos y una identidad cultural común que hacen frente a desafíos similares al adaptarse a circunstancias y entornos en transformación.
- Los Estados deben adoptar políticas sensibles basadas en el reconocimiento de los derechos religiosos, políticos, sociales, culturales y espirituales, incluyendo los lugares sagrados de los pueblos indígenas.
- Los Estados deben trabajar en colaboración con las distintas partes interesadas para adoptar políticas que permitan que los pueblos indígenas aprovechen al máximo las oportunidades que existen en las zonas urbanas.

Fuente: UNPFII (2007)

- El UNIPP (2011)⁶ apoya a los programas conjuntos de las Naciones Unidas a nivel de país para facilitar que se hagan efectivos los derechos de los pueblos indígenas, en colaboración con los pueblos indígenas.
- El Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) forma parte del Consejo de Derechos Humanos. Proporciona al Consejo de Derechos Humanos conocimientos especializados sobre los derechos de los pueblos indígenas.⁷
- El Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2001) se encarga de examinar

las formas de superar los obstáculos para la protección plena y efectiva de los derechos de los pueblos indígenas.

Aunque se han logrado importantes avances en el plano internacional, las políticas regionales, nacionales y locales de protección de los derechos de los pueblos indígenas y de mejora de su bienestar han avanzado lentamente. Según el UNPFII, eso se debe a: «la falta de datos fiables suficientes disponibles [para el UNPFII] en áreas de fundamental importancia, [lo cual] tiene repercusiones negativas sobre la capacidad del Foro y del ECOSOC para evaluar los progresos realizados en pro de la integración de los pueblos indígenas en el marco general de los objetivos y programas de las Naciones Unidas, tales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio» (UNPFII, 2009, p. 220). Los datos son esenciales para comprender los problemas y elaborar políticas de mayor escala.

Más recientemente, ha aumentado el número de políticas y programas en varios países que han contado con el apoyo de organismos internacionales y regionales⁸ y de organismos de desarrollo⁹. La Política del Banco Mundial sobre Pueblos Indígenas es buen ejemplo de ello (véase el recuadro 4.3). Esa política ha estimulado la petición del reconocimiento y la promoción de los derechos de los pueblos indígenas en algunos países y ha resultado fundamental que se incrementaran los proyectos destinados a los indígenas en todos los niveles de gobierno.

A nivel nacional, algunos gobiernos nacionales están trabajando para mejorar el bienestar de los pueblos indígenas. Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela han emprendido reformas constitucionales que reconocen a algunos grupos indígenas y sus derechos, en particular su idioma, cultura y tradiciones. Las reformas también se centran en la necesidad de llevar a cabo consultas previas y bien fundamentadas, la regulación del acceso a los recursos naturales y la tierra y, en algunos casos, incluyen el reconocimiento de la autonomía y el autogobierno (ONU-Hábitat, 2010). Entre otras iniciativas realizadas, se incluye un proyecto de ley sobre el desplazamiento interno aprobado en 2012 por el Congreso del estado de Chiapas, en México, y la política de asuntos indígenas de Chile en 2007. El proyecto de ley mexicano se redactó con el apoyo de organismos de las Naciones Unidas y representantes de la sociedad civil. Es la primera ley de este tipo aprobada en México; ofrece apoyo a los desplazados y establece medidas de prevención.

En Chile, el gobierno dio a conocer varias medidas nuevas destinadas a redefinir las políticas indígenas del país. Como parte de las reformas, el gobierno creó una nueva Subsecretaría de Asuntos Indígenas

Recuadro 4.3 Política del Banco Mundial sobre Pueblos Indígenas¹⁰

El Banco Mundial sitúa a los grupos excluidos, tales como los pueblos indígenas, en el centro de su agenda de desarrollo. En ella incluye:

- El fortalecimiento de la política y los marcos institucionales que afectan a los pueblos indígenas y sus relaciones con otros miembros de la sociedad;
- Fomentar la capacidad de los pueblos indígenas para su propio desarrollo, basado en su patrimonio cultural y su conocimiento;
- Demostrar el importante papel que pueden desempeñar los pueblos indígenas en la gestión de los ecosistemas frágiles y la conservación de la biodiversidad y en la adaptación al cambio climático; y
- Difundir las experiencias y lecciones aprendidas de tales iniciativas de desarrollo indígena entre los gobiernos nacionales y la comunidad internacional de donantes.

y garantizó plazas en las organizaciones políticas chilenas para miembros de las comunidades indígenas. Con respecto a las zonas urbanas, puso en práctica políticas para avanzar en el multiculturalismo y la inclusión y programas específicos para los pueblos indígenas. Además, se propusieron cinco pautas de actuación en relación con los pueblos indígenas: fortalecer la participación de las comunidades indígenas en los ámbitos político y social; reconocimiento y fortalecimiento de sus derechos; mejora de su calidad de vida en las zonas urbanas; empoderamiento de la mujer; y promoción de su cultura (BID, 2012).

El Gobierno de Australia ha sido especialmente activo al hacer frente a la desigualdad entre la población indígena y no indígena a través de la creación de iniciativas a gran escala. En 2008, el foro intergubernamental Consejo de Gobiernos Australianos se comprometió a aportar 4 600 millones de dólares en fondos especiales de apoyo a las poblaciones indígenas a lo largo de un período de diez años, para llevar a cabo reformas fundamentales en zonas remotas, en particular en materia de vivienda, salud, desarrollo de la primera infancia, empleo y mejoras en la prestación de servicios. Esta iniciativa fue bautizada como «Estrategia para Reducir las Disparidades»,¹¹ y su objetivo es vincular los departamentos de educación, vivienda y salud con un enfoque claro para subsanar la desventaja indígena. La «Estrategia Integrada para Reducir las Disparidades respecto a la Desventaja Indígena» incluye:

- Definir objetivos para la esperanza de vida, la mortalidad infantil, alfabetización y conocimientos elementales de aritmética, educación infantil, empleo y rendimiento en la enseñanza secundaria;

- Centrarse en la primera infancia, la escolarización, la salud y los «hogares sanos»;
- Velar por la prestación de servicios; y
- Crear Planes directores bilaterales en cuestiones indígenas entre la Commonwealth y cada Estado y territorio para adoptar reformas que contribuyan a «Reducir las Disparidades».

Hay igualmente una estrategia indígena urbana y regional por la cual los gobiernos se comprometen a actuar en los diversos niveles de coordinación y a procurar la financiación sustancial prevista en los programas específicos para cuestiones indígenas y todos los demás para hacer frente a las desventajas en las zonas urbanas y regionales.

Tendencias migratorias: los pueblos indígenas

La insuficiente información demográfica y estadística ha hecho difícil llegar a una cifra global sobre la migración nacional e internacional de la población indígena y de la población indígena urbana (ONU-Hábitat, 2010). La escasez de datos se atribuye en parte al hecho de que muchos grupos indígenas no son reconocidos, no tienen los mismos derechos y tienden a migrar a zonas urbanas informales, en las que no son captados por los censos (Newhouse y Peters, 2003). Algunas organizaciones recogen por sí mismas información referente a los pueblos indígenas, incluyendo las oficinas en algunos países de organismos de las Naciones Unidas y el ONU DAES. El IWGIA recopila información de su extensa red de investigadores y activistas y la OIM recopila datos de inmigración de Oficinas Nacionales de Estadística.¹² En algunos países, los pueblos indígenas suelen registrarse en el censo nacional como una categoría única y rara vez se tiene en cuenta la diversidad de grupos indígenas. No obstante, ha habido un cierto progreso en la mejora de la recogida de datos y el desglose de datos sobre pueblos indígenas, como las recomendaciones de las reuniones de expertos, acuerdos de cooperación para incluir a los pueblos indígenas en la recogida de datos y la creación de capacidades de las organizaciones indígenas para que puedan reunir y analizar datos sobre sus pueblos.¹³

Desigualdad

Los pueblos indígenas que migran a las ciudades se enfrentan a importantes desafíos en relación con la desigualdad y la discriminación y tienden a estar sobrerrepresentados en el sistema de justicia penal. Documentar esas cuestiones puede resultar difícil, pues falta información sobre los índices a nivel local (es decir, en las ciudades) de delincuencia y victimización de la población indígena. Este tipo

de información suele ser recogida solo por los servicios penitenciarios a nivel estatal o nacional (véase el recuadro 4.4). Se realizan muy pocos análisis sobre los datos de la policía urbana, pese al aumento de la población indígena y, por lo general, esos actos no registran la identidad (es decir, si el delincuente o las víctimas son o no indígenas o si pertenecen a un grupo étnico particular). Algunos pocos estudios han documentado la situación en las bolsas de las ciudades, fijándose principalmente en las observaciones de organizaciones, ciudadanos, servicios de policía y funcionarios de la ciudad.

Tendencias migratorias

La migración, como se explica en el capítulo 3, puede ser tanto internacional como nacional. Para los pueblos indígenas suele ser una experiencia singular. La migración indígena tiende a ser interna y transitoria y el concepto de «residencias» (como en las ciudades) difiere del habitual en la población no indígena. En algunos casos, las ciudades se construyeron sobre territorios indígenas y en muchos países las comunidades indígenas lindan con las ciudades. La migración a una zona urbana puede entenderse o como un regreso a sus propias tierras nativas o como un tránsito de un lugar a otro. Además, los pueblos indígenas son sumamente móviles y suelen considerarse como «atravesas fronteras»: «quienes dividen su tiempo entre las ciudades y las reservas» (Letkemann, 2004, p. 242). A nivel internacional, hay numerosos grupos indígenas que atraviesan fronteras²⁰, por lo que la condición de migrante no puede entenderse de la misma manera. Esta situación plantea problemas jurídicos y de derechos y desafía las nociones actuales de la delimitación de los territorios y los estados. También plantea preguntas acerca de la noción de ciudadanía, ya que hay muchos grupos cuyos idioma, cultura y tradiciones no gozan de reconocimiento en las constituciones nacionales. Al mismo tiempo, no hay consenso sobre la propensión a migrar de los pueblos indígenas, las características de los migrantes indígenas o el proceso de adaptación en el lugar de destino (Del Popolo *et al.*, 2007, p. 35). Por todo ello, la migración indígena es un fenómeno complejo.

Pese a la falta de consenso sobre las tendencias migratorias, la tendencia más común parece ser la migración voluntaria rural-urbana, lo que explica la cifra cada vez mayor de indígenas que viven en las ciudades. La OIM (2008) identifica dos procesos distintos: *la migración rural-urbana interna*, que es el movimiento de los pueblos indígenas de sus lugares de origen a las ciudades; y la *urbanización*, que corresponde al proceso de absorción de los pueblos indígenas en la vida de la ciudad y la transformación de los territorios indígenas en centros urbanos en el

Recuadro 4.4 Factores de riesgo y delincuencia y victimización (países seleccionados)

Estados Unidos

Los indios americanos o nativos de Alaska¹⁴ tienen una tasa de encarcelamiento un 38% más alta que la tasa nacional y tasas más altas de violaciones o agresiones sexuales, robos, agresiones con agravante y agresiones sin agravante que otras razas (OVC, 2013, p. 9). La tasa de delitos violentos calculada a partir de los datos de victimización autoinformada de los indios americanos es más alta que la de cualquier otro grupo racial o étnico y es más del doble que la media nacional (Truman, Langton y Planty, 2013).¹⁵ Las mujeres son especialmente vulnerables: tienen 2,5 veces más probabilidad de ser violadas o agredidas sexualmente que las mujeres no indígenas en los Estados Unidos (AOC, 2012, p. 4) y más de la cuarta parte de ellas informó haber sido víctima de violación alguna vez en su vida (OVC, 2013, p. 31). Tanto para los hombres como para las mujeres, los factores de riesgo asociados con la delincuencia y la victimización son la exposición a la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil, la deserción escolar y las bajas tasas de alfabetización, el abuso de sustancias y el desempleo o el subempleo.

Canadá

Los aborígenes¹⁶ constituyen el 23,2% de la población carcelaria federal (el 33,6% de la femenina) y están sobrerrepresentados en el sistema penitenciario de Canadá (Office of the Correctional Investigator, 2013). Desde 2000-2001, la población carcelaria federal aborigen se ha incrementado en un 56,2% (Office of the Correctional Investigator, 2013). En 2009, el 37% de la población aborigen de 15 años o más reportaron haber sido víctima de al menos uno de los ocho delitos¹⁷ incluidos en la Encuesta Social General en los doce últimos meses, comparado con alrededor de una cuarta parte de la población no aborigen (Perreault, 2011). Se ha demostrado que la victimización violenta en general está relacionada con factores sociodemográficos, como la edad,¹⁸ el consumo de drogas, las limitaciones en la actividad y las personas que consumen o venden drogas en el barrio, habiéndose considerado estos como los principales factores de riesgo (Perreault, 2011). Habida cuenta de ello, el riesgo de victimización es un 58% superior al de los no aborígenes (Perreault, 2011).

Nueva Zelanda

Los maoríes¹⁹ constituyen el 51% de la población carcelaria en general y más del 60% de la población carcelaria femenina (Statistics New Zealand, 2012). Además, la tasa de delincuencia y victimización entre ellos es desproporcionadamente alta: son más propensos a experimentar un alto nivel de delincuencia que las víctimas de los grupos étnicos europeos y asiáticos y tienen mayor propensión a convertirse en víctimas crónicas de la delincuencia (Ministry of Justice New Zealand, 2011). El riesgo de victimización es particularmente alto para los delitos graves, como la violencia sexual y la violencia de pareja. Entre las mujeres maoríes, la tasa de victimización sexual es el doble que la tasa nacional para todas las mujeres. En el perfil de personas con mayor riesgo de victimización están las jóvenes maoríes, las solteras, las económicamente más vulnerables, quienes habitan en una vivienda alquilada, quienes residen en zonas económicamente más deprimidas, quienes viven en hogares monoparentales individuales o en hogares compuestos por compañeros de piso u «otras» combinaciones de hogar, y quienes viven en las ciudades metropolitanas (con exclusión de Auckland) (Kiedrowski, 2013).

Australia

La población aborigen y los isleños del Estrecho de Torres tienen entre un 15% y un 20% más de probabilidades que los no indígenas de ser acusados de delitos violentos y las tasas de encarcelamiento son unas 12 veces más altas que las del resto de la población australiana (Wundersitz, 2010). Representan el 40% de las personas encarceladas por delitos de agresión y las tasas de sobrerrepresentación son aún mayores en los centros de detención de menores. En cuanto a la victimización, las tasas son entre dos y tres veces más elevadas que en la población no indígena y cuatro a seis veces mayores en el caso de la violencia intrafamiliar (Kiedrowski, 2013). Los aborígenes y los isleños del Estrecho de Torres se ven sometidos a factores de riesgo de violencia similares tanto como delincuentes que como víctimas. Tales factores incluyen el uso indebido de alcohol, las desventajas socioeconómicas, la exposición infantil a la violencia y el maltrato, un perfil de edad más joven, los antecedentes penales y los trastornos psicológicos (Bryant y Willis, 2008).

país de origen (Yescas Ángeles Trujano, 2008, p. 24). También identifican la *migración rural-rural interna e internacional*²¹; el *desplazamiento y la expulsión forzados*; y la *migración de retorno*.

Los mejores datos sobre la migración urbana y la movilidad de los pueblos indígenas son los de nivel nacional.²² En unas pocas regiones, como África y Asia, los datos son prácticamente inexistentes, debido en parte a la falta de reconocimiento oficial de grupos indígenas. Los únicos datos regionales fiables son los del censo de América Latina. En el año 2000 se calculaba que había más de 300 millones de indígenas en la región, algo menos de la mitad (40%) de los cuales vivían en las ciudades (ONU-Hábitat, 2010). Ese índice varía según la zona de la región, desde 1 de cada 3 indígenas que viven en ciudades en México y Guatemala, a más de la mitad en Chile, Brasil y Bolivia (ONU-Hábitat, 2010). Uno de los mejores estudios regionales sobre la migración urbana y la movilidad de los pueblos indígenas es el realizado por Del Popolo *et al.* (2007), que analiza su distribución en toda América Latina, al igual que la migración interna y las condiciones de vida en las ciudades. En cuanto a los estudios sobre países concretos, el trabajo de Norris y Clatworthy (2011) sobre la movilidad y la migración indígenas en las zonas urbanas de Canadá ofrece un rico panorama. Los datos más completos a nivel de país proceden de Nueva Zelanda, Canadá, Australia, Estados Unidos y México (véase el recuadro 4.5).

La migración urbana: motivos y consecuencias

La migración indígena es cada vez más un fenómeno voluntario (ONU-Hábitat, 2010). Las mujeres indígenas parecen desempeñar un papel importante en la decisión de migrar a las ciudades, lo que a menudo obedece al deseo de acceder a servicios sanitarios (Lindstrom y Hernández, 2006). De hecho, la salud es uno de los principales factores de inmigración/emigración interna de los pueblos indígenas (Yescas Ángeles Trujano, 2008, p. 47). Esto puede considerarse un indicativo de las principales deficiencias en los servicios sanitarios en las zonas rurales y de la mayor incidencia de enfermedades prevenibles en las comunidades rurales indígenas. Los indígenas también pueden emigrar a las zonas urbanas en busca de mejores condiciones de empleo, vivienda, educación, participación política, reconocimiento social y otras ventajas que les faltan en sus territorios (Carli, 2012). En Canadá, los organismos indígenas descubrieron que la falta de vivienda es la principal razón de la migración a las ciudades (Canada Mortgage and Housing Corporation, 2004, p. 38-41). En países como México, el subdesarrollo y las desigualdades económicas regionales son factores determinantes

de peso para la migración, debido a las considerables disparidades de ingresos entre las zonas urbanas y rurales.

La mayoría de la población indígena migrante está compuesta por jóvenes y mujeres, grupos ambos particularmente vulnerables. Los jóvenes indígenas sufren frecuentemente discriminación por parte de la comunidad en general y se les niega la igualdad de oportunidades en materia de empleo y educación, además de que pueden acabar abocados a los servicios de atención de niños y adolescentes (Carli, 2012). Las chicas jóvenes pueden sufrir un riesgo especial de ser objeto de trata con fines de esclavitud sexual y los niños pequeños pueden verse obligados a sobrevivir en las calles y a un comportamiento agresivo y arriesgado, así como a practicar actividades ilegales. En Perú, las agresiones sexuales a mujeres indígenas migrantes constituyen un serio problema, así como su vulnerabilidad a la trata y la explotación sexual (véase al final de este capítulo la contribución de Olenka Ochoa Berreteaga *Violencia en la ciudad y poblaciones indígenas: el caso de Perú*). Además, en Canadá, en los últimos treinta años han desaparecido o han sido asesinadas muchas mujeres y niñas indígenas, en su mayoría menores de 31 años, con frecuencia en zonas urbanas (NWAC, 2013). La RCMP ha confirmado recientemente que más de 1 000 mujeres y niñas indígenas fueron asesinadas durante ese periodo y 225 continúan desaparecidas (RCMP, 2014). En general, las mujeres indígenas están sometidas a un mayor riesgo de victimización, pobreza y opresión que las mujeres no indígenas (Bourassa, McKay-McNabb y Hampton, 2006).

Al mismo tiempo, los pueblos indígenas pueden buscar seguridad y refugio en las zonas urbanas, a causa de la explotación o de la militarización de sus tierras, la falta de suministro de agua, el deterioro de los medios de vida tradicionales o la degradación del medio ambiente. Diversos estudios han puesto de manifiesto que los migrantes indígenas afirman que sus condiciones sociales y económicas mejoraron en entornos urbanos, sin pérdida de su identidad cultural (Pedersen y Nyseth, 2013; Durin y Sheridan, 2003; Environics Institute, 2010, p. 113). Para los sami de Noruega, la ciudad representa un espacio para la revitalización o la redefinición de su identidad y brinda una «forma de libertad para construir su propia identidad» y un lugar de oportunidades con una creciente y moderna clase media sami (Pedersen y Nyseth, 2013, p. 85-87).²⁵

Por lo tanto, en general la migración a las ciudades puede tener tanto repercusiones positivas como negativas sobre los pueblos indígenas, sus comunidades de origen y las comunidades de acogida. Como se apuntó anteriormente, el desempleo y la inseguridad laboral, la falta de acceso a los servicios sanitarios,

Recuadro 4.5 Tendencias de la migración indígena

Nueva Zelanda

La población indígena en Nueva Zelanda es considerable y está en aumento. Una de cada siete personas se identificaban como maoríes en 2013, lo que supone un aumento del 5,9% desde el 2006 (Estadísticas de Nueva Zelanda, 2013). La población maorí es joven, con una edad media de 23 años, según el censo de 2013, comparados con los 37 años de la población no indígena. Aproximadamente el 84% de los maoríes viven en ciudades (Estadísticas de Nueva Zelanda, 2013). Además del aumento de esa cifra, en los últimos 20 años los maoríes han incrementado su movilidad, en parte debido a las mejores condiciones económicas, las oportunidades de empleo y el aumento de las relaciones interétnicas (Estadísticas de Nueva Zelanda, 2001). Más del 60% de las personas de etnia maorí se han trasladado al menos una vez en el interior de Nueva Zelanda entre 2001 y 2006. Más de la mitad de esos migrantes se mudaron dentro de una zona urbana o entre las principales ciudades. La mayoría de los migrantes maoríes son adultos jóvenes que se desplazan con sus hijos.

Canadá

La población aborígen de Canadá es cada vez mayor. En 2011 representaban el 4,3% de la población total de Canadá, lo que supone un aumento del 20,1% desde 2006 (Statistics Canada, 2011), de los que más de la mitad (el 56%) residen en zonas urbanas. Debido a los recientes cambios en la recogida de datos²³, es escasa la información sobre las características de las personas que viven en las ciudades, además de datar del año 2006. El censo de ese año informaba que el 28% de la población aborígen urbana tenía menos de 15 años, comparada con el 17% de la población no aborígen. Además, la población aborígen urbana es muy móvil: uno de cada cuatro vivía en una residencia distinta un año antes del censo del 2006, habiéndose trasladado dentro de una misma ciudad o de una comunidad diferente.

Estados Unidos

La población de indios americanos y nativos de Alaska representaba el 2% del total de la población estadounidense en 2012 (Oficina del Censo de Estados Unidos, 2012). Esta cifra supone un aumento del 0,3% desde 2010, y la población indígena creció casi el doble de rápido que la población total de Estados Unidos. El número de indios americanos y nativos de Alaska por sí solos —o en combinación con otras razas— que residen en las zonas urbanas aumentó en un 34%, alcanzando casi el millón de personas (Noticias de la Oficina del Censo de Estados Unidos, 2013). En cuanto a la movilidad, la población indígena urbana de Estados Unidos presenta mayores tasas de movilidad que la población no indígena, tanto dentro del mismo condado como entre condados (Proyecto Harvard sobre el Desarrollo Económico del Indio Americano, 2008).

Australia

La Oficina de Estadística de Australia (2011) estima que la población aborígen y de isleños del Estrecho de Torres representa en torno al 3% de la población total del país y, según los datos de junio del 2011, un tercio de ellos vivían en las principales zonas urbanas. Entre 2001 y 2006 se observó una tendencia migratoria de las zonas más remotas a otras menos remotas; las zonas muy remotas registran la mayor pérdida neta de aborígenes e isleños del Estrecho de Torres y las principales ciudades registran el mayor aumento neto de esos grupos de población. Los jóvenes aborígenes e isleños del estrecho de Torres (20-39 años) tienen mayor tendencia a trasladarse a las zonas urbanas que otros grupos de edad y a cambiar de residencia con frecuencia (Oficina Australiana de Estadística, 2011). En 2006, la mediana de edad fue de 22 años, en comparación con 38 años de los australianos no indígenas (Comisión de Productividad del Gobierno de Australia, 2013).

México

De acuerdo con el INEGI (2011), México tiene la mayor población indígena de América Latina, pese a que representan una proporción pequeña de la población total (en torno al 10%).²⁴ La migración rural-urbana en México creció en un 182% entre 1980 y 1994 y un 352% de 1980 a 2002 (Acharya y Codina, 2012, p. 144-145). Alrededor del 80% de los pueblos indígenas se encuentran en la parte sur del país y casi el 15% vive en el centro de México (Hall y Patrinos, 2006). Los estudios realizados por Pérez Ruiz (2007) han puesto de manifiesto que los indígenas emigran principalmente a la Ciudad de México, donde representan el 19% de la población. También aumenta la presencia de indígenas en las ciudades norteañas. Aunque México sí recoge datos, la mayoría de la información se basa en estimaciones y las cifras exactas y el lugar de procedencia de los inmigrantes siguen siendo en gran medida desconocidos (véase al final de este capítulo la contribución de Rodrigo Elizarraráz, titulada *Tendencias de la migración indígena interna en México: la lucha por adaptarse a un entorno urbano*).

la vulnerabilidad frente a la trata de personas y a la explotación sexual, la falta de derechos y la discriminación racial y cultural conforman un conjunto de factores relacionados con la situación de los migrantes indígenas en los entornos urbanos. La falta de habilidades laborales y el analfabetismo pueden conducirlos a participar en la economía informal, lo cual implica su exclusión del derecho a la salud y a otras ventajas sociales (Carrillo, 2009, p. 538) o a realizar actividades ilegales (UNPFII, 2013). Los pueblos indígenas tienden a abandonar la escuela pronto para buscar trabajo, están económicamente marginados y la inestabilidad familiar es común, con una alta proporción de madres solteras (OACDH, 2006; Heritz, 2010).

En México, los estudios en torno a los migrantes indígenas han mostrado que existen niveles elevados de discriminación percibida atribuida a su identidad cultural o étnica, verbigracia, debido al color de piel, la vestimenta, el idioma, etc. (Farfán y Fernández, 2001; Dzib, 2003; Durin y Sheridan, 2003) (véase la Figura 4.2). También informan que se aíslan y se segregan socialmente a sí mismos debido al miedo a la discriminación y a la violencia. Muchas veces, los pueblos indígenas urbanos se encuentran en los márgenes de la sociedad, viviendo en la pobreza en

condiciones de hacinamiento y con acceso limitado a servicios (véanse al final de este capítulo las referidas contribuciones sobre *Tendencias de la migración indígena interna en México: la lucha por adaptarse a un entorno urbano* y *Violencia en la ciudad y poblaciones indígenas: el caso de Perú*). En algunos casos, los migrantes indígenas se sienten obligados a ocultar su identidad y a cortar los lazos con su idioma y sus tradiciones indígenas (ONU-Hábitat y OACDH, 2010, p. 21-22).

Si bien quienes migran a las ciudades tienen la esperanza de acceder a una mejor alimentación y a atención sanitaria, eso no siempre sucede inmediatamente. Los migrantes indígenas suelen carecer de acceso a una atención sanitaria asequible y culturalmente apropiada o a vacunas (Yescas Ángeles Trujano, 2008). Pueden encontrarse también con obstáculos para acceder a una vivienda adecuada y con frecuencia terminan en asentamientos informales en condiciones de vida insalubres. Esas áreas también tienden a encontrarse alejadas de los servicios. En muchos países, la falta de tierra asequible para vivienda de interés social en las ciudades agrava el crecimiento de las viviendas informales la vivienda informal (Carrillo, 2009, p. 539).

Las mujeres indígenas, especialmente las trabajadoras domésticas, sufren discriminación en las ciudades (Farfán y Fernández, 2001; Dzib, 2003; Durin y Sheridan, 2003). Por ejemplo, se estima que en Guatemala el 65 % de los trabajadores domésticos son niñas y adolescentes indígenas, cuyas familias pobres envían a pueblos y ciudades. Trabajan una media de 14 horas diarias y suelen estar sometidas a un riesgo de maltrato psicológico y acoso sexual por parte de los empleadores y los miembros de sus familias, una situación agravada por la falta de una remuneración proporcional y de seguridad social.²⁶

La migración indígena también repercute en las comunidades de origen y en las comunidades urbanas de acogida. En cuanto a las comunidades de origen, la migración urbana puede dar lugar a una fuga de cerebros, cuando las personas emigran para capacitarse y acceder a oportunidades educativas y económicas. Sin embargo, también hay impactos positivos, puesto que algunos grupos se sirven de la emigración para proteger su cultura y sus comunidades de origen merced al envío de remesas. También pueden regresar con una salud mejor y competencias y habilidades adicionales (por ejemplo, en cuestiones como gestión, finanzas, derecho, extracción de recursos, educación y salud) para ayudar a su comunidad y contribuir a fortalecer las capacidades locales.

Para las comunidades urbanas de acogida, el aumento de la población indígena puede conducir a un aumento en la demanda de programas sociales, lo cual, a su

Figura 4.2 La discriminación que sufren los migrantes indígenas en Monterrey, México

Sufre discriminación



Motivo de la discriminación



Fuente: Acharya & Codina (2012, p. 147)

vez, podría suponer una presión sobre los recursos gubernamentales. Tal puede ser el caso especialmente respecto a las poblaciones indígenas internamente desplazadas (PIID), que compiten con los pobres de las ciudades por la atención de los programas sociales (Carrillo, 2009, p. 528). Algunos desplazados internos que viven en las ciudades no pueden valerse por sí mismos ni satisfacer sus necesidades básicas de manera sostenida sin contar con la ayuda permanente del gobierno y de las organizaciones humanitarias. Dicha situación ha provocado tensiones cada vez mayores entre las PIID y los residentes, así como inseguridad en zonas urbanas.

La movilidad indígena temporal y el estilo de vida resultan problemáticos para los proveedores de servicios de atención social y sanitaria en los centros urbanos. Un estudio llevado a cabo en el sur de Australia puso de manifiesto que los sistemas sanitarios y de servicios sociales no están adaptados para atender las situaciones de movilidad de corto plazo y a los visitantes indígenas temporales (por ejemplo, los que visitan a su familia o amigos) (Kainz, Carson y Carson, 2012). Tales proveedores de servicios tienen escasa capacidad para atender a esas personas, debido a las rígidas estructuras de financiación y a la falta de colaboración interinstitucional y la coordinación de servicios. Además, no están preparados para las diferencias interculturales y los estilos de vida móviles son incompatibles con un sistema de servicios inflexible y estacionario.

La migración del campo a la ciudad puede tener un impacto sobre los derechos de los indígenas. Por ejemplo, en virtud de la Ley de asuntos indígenas del Canadá, el gobierno federal define sus responsabilidades respecto a los indígenas que residen en las reservas, donde tienen derecho a servicios sociales y de atención médica.²⁷ Cuando se mudan a una ciudad, hay un período de transición de seis meses durante el cual experimentan un vacío de servicio, sin ninguna ayuda económica para acceder a los servicios de Health Canada.²⁸ Aunque se han logrado algunos avances, tales vacíos normativos y jurisdiccionales siguen agravando los problemas a que se enfrentan ya de por sí los indígenas en las ciudades (Carli, 2012). En otros países, las políticas gubernamentales pueden conllevar la pérdida de su condición de indígenas nada más que emigren de sus tierras tradicionales (ONU-Hábitat, 2011). Una combinación de cuestiones de derechos junto con el número creciente de indígenas presentes en las ciudades ha conducido a debates acerca de la integración y a demandas de libre determinación y autogobierno.

La gobernanza y el derecho a la ciudad

«La gobernanza ayuda a la sociedad a alcanzar sus metas solucionando difíciles problemas sociales, protegiendo las culturas indígenas, gestionando tierras y recursos, fortaleciendo economías productivas, construyendo relaciones de beneficio mutuo y promoviendo la cooperación».²⁹

«La buena gobernanza sugiere [...] que los ciudadanos deben estar dispuestos a participar activamente en el esfuerzo de construir sociedades que funcionen, dándoles el poder para que construyan esas sociedades a su manera y haciéndoles sentir que el futuro, en buena medida, está en sus propias manos».³⁰

La urbanización de los grupos indígenas y su mayor visibilidad en las ciudades ha conducido a la demanda de igualdad de acceso y derechos en varios países. En algunos casos, los grupos indígenas han sido capaces de lograr un cierto nivel de igualdad y de disfrute de derechos a través de nuevas formas de gobernanza urbana que involucran a organizaciones e instituciones semiautónomas indígenas de base comunitaria (véase el recuadro 4.6). Tales entidades ofrecen una serie de servicios para satisfacer las diversas necesidades de sus pueblos (por ejemplo, atención sanitaria, servicios sociales, servicios jurídicos, cuidado de niños, educación, vivienda y alojamiento, empleo) y pueden actuar también como sistemas sociales y jurídicos paralelos.

Se ha sugerido que, pese a la presencia de estructuras de gobernanza urbanas indígenas, hay una continua dependencia de la financiación gubernamental y que los índices de delincuencia y victimización entre los indígenas continúan aumentando en las zonas urbanas. Las disparidades actuales entre la sociedad indígena y la sociedad en general se han visto igualmente como un desafío para la cohesión social y la competitividad de las ciudades (Walker, 2005, p. 409).³⁵ Existen puntos de vista divergentes sobre los motivos de la persistencia de las disparidades, así como sobre las soluciones para mejorar la vida de los pueblos indígenas, que forman parte de un debate más amplio sobre la libre determinación y la asimilación frente a la integración. Veamos a continuación un breve resumen de los dos enfoques principales para el debate actual:

1. El primer enfoque sostiene que muchos aspectos de la cultura indígena son incompatibles con las leyes y los valores de la sociedad en general, por lo que la integración supone la asimilación y la pérdida del carácter distintivo (Walker, 2005). En su lugar, se argumenta que el autogobierno y la libre determinación (véase el recuadro 4.7) pueden:

Recuadro 4.6 Ejemplos de gobernanza indígena urbana

National Centre of Indigenous Excellence (Centro Nacional de Excelencia Indígena) de Sídney, Australia:³¹

El Centro se creó oficialmente en 2009 para ofrecer oportunidades y fomentar la capacidad de los jóvenes indígenas a través de diversos programas e instalaciones. Entre sus actividades se encuentran talleres sobre habilidades laborales y para la vida, actividades deportivas y recreativas, programas de arte, reuniones de información sobre estilos de vida saludables y actividades culturales.

Native American Youth and Family Center (NAYA, o Centro de la Juventud y la Familia de los Nativos Americanos), Portland, Estados Unidos:³²

El NAYA fue creado en 1994 y sirve a quienes se autoidentifican como jóvenes o familias de indios americanos o nativos de Alaska. Las actividades del Centro se organizan en torno a la visión del mundo relacional, que consiste en un enfoque holístico para prestar servicios (por ejemplo, educación, programas artístico-culturales, vivienda, desarrollo económico, etc.) con el objetivo de reducir la pobreza.

Aboriginal Legal Services of Toronto (Servicios Jurídicos para los Aborígenes de Toronto, ALST), de Toronto, Canadá:³³

El ALST fue fundado en 1990 y presta asistencia a los indígenas que necesiten apoyo jurídico, así como información sobre el sistema judicial y las opciones disponibles. El ALST apoya alternativas al sistema judicial oficial canadiense como medio de prevención de la reincidencia y la dependencia. Además, ofrece el apoyo de trabajadores del ámbito judicial, asistentes sociales que elaboran informes Gladue³⁴, un centro de asistencia jurídica, información sobre los derechos de las víctimas y, en ocasiones, apoyo directo en los casos.

- Abordar las disparidades entre los pueblos indígenas y la sociedad en general, permitiendo que los pueblos indígenas diseñen, ejecuten y dirijan sus propios programas sociales y económicos;
- Fortalecer la cooperación entre los pueblos indígenas y la sociedad en general sobre temas socioeconómicos; y
- Mejorar la cohesión social.

2. El segundo enfoque sostiene que el autogobierno y la libre determinación crearán un sistema paralelo que aislará aún más a los pueblos indígenas

Recuadro 4.7 Libre determinación

La libre determinación se considera un derecho en el artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: «El derecho a determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural.» También se indica en el artículo 4 de la Declaración que establece que los pueblos indígenas tienen derecho «a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales».

(Widdowson y Howard, 2008).³⁶ En su lugar, debería centrarse en subsanar las disparidades de desarrollo:

- Las significativas disparidades en el desarrollo y la evolución cultural entre los pueblos indígenas y la sociedad en general son la razón de los numerosos problemas sociales a que se enfrentan los pueblos indígenas y su dependencia de la asistencia social;
- La falta de modernización de las formas tradicionales indígenas hace que se agranden las disparidades en materia de desarrollo; y
- La integración de los pueblos indígenas en la sociedad moderna y la migración urbana evitarán el aislamiento físico de los pueblos indígenas y subsanarán el desfase en el desarrollo.

Es importante señalar que este debate tiene lugar principalmente entre investigadores y profesionales y que quienes se oponen a la libre determinación tienden a ser marginados. Se trata de un debate que influye significativamente en el ámbito local, pero que, sin embargo, no suele abordarse. Además, el diálogo es limitado debido a factores tales como la indiferencia política, el miedo a hablar en contra de la libre determinación y a la falta de visión a largo plazo, de capacidad o de conocimiento de los grupos locales para abordar estas cuestiones.

Las autoridades municipales y las organizaciones locales, sobre todo en Canadá y Australia, se enfrentan a las demandas de los grupos indígenas para prestar servicios indígenas específicos y culturalmente apropiados, contra la necesidad de la integración y la convivencia entre los grupos que viven en la ciudad. Las organizaciones indígenas han pasado años recogiendo pruebas para demostrar la necesidad de que se les ofrezcan servicios específicos para indígenas y de sistemas sociales y jurídicos paralelos. Sin embargo, este enfoque ha sido fuertemente rebatido, en particular por Hall & Patrinos (2012), quienes argumentan que, sobre todo en América Latina, los programas dirigidos exclusivamente a los pueblos indígenas no logran reducir las disparidades. Tienden a estar

mal diseñados, no abordan de manera adecuada los problemas reales, suelen implementarse mal y no llegan a los beneficiarios para quienes estaban previstos. Piden programas amplios de crecimiento y de reducción de la pobreza que se dirijan a una población más amplia y no solo a los indígenas, a ejemplo de los que han dado buenos resultados en China y la India (véase la contribución de Harry Patrinos al final de este capítulo, titulada *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo mundial*).

Estos debates están siendo puestos a prueba actualmente en la ciudad canadiense de Montreal, a través del Proyecto Cabot Square, tal como ilustra al final de este capítulo el estudio de caso *Estrategia para la Seguridad Cotidiana y el Bienestar: el Proyecto Cabot Square*. El proyecto se inició a raíz de una demanda por parte de las organizaciones indígenas de servicios más culturalmente apropiados en una zona insegura que frecuentaban los pueblos indígenas. El proyecto fue inicialmente criticado por organizaciones no indígenas y funcionarios de la ciudad, los cuales deseaban un enfoque más inclusivo, que tuviera en cuenta todos los usuarios de la zona. El resultado fue el desarrollo de una estrategia de seguridad cotidiana más amplia, que se está poniendo en práctica actualmente. La estrategia se centra en:

- Mejorar el diálogo entre los funcionarios de la ciudad, la policía y los grupos indígenas para encontrar soluciones de colaboración para mejorar el bienestar y la integración;
- Afrontar las realidades particulares a que hacen frente los pueblos indígenas en la ciudad, así como las necesidades de las demás personas que frecuentan la zona, tales como los obstáculos para el acceso a la asistencia sanitaria, la vivienda y el sistema de servicios sociales.

La necesidad de estrategias y políticas con base en la ciudad

La tendencia creciente en los pueblos indígenas hacia la urbanización y las actuales disparidades entre la población indígena y la no indígena en las ciudades casi nunca se abordan en las políticas locales. Se ocupan de ellas principalmente organizaciones no gubernamentales que tienen proyectos locales centrados, por ejemplo, en el empleo, las artes, la cultura o la educación. Dichas iniciativas suelen estar poco documentadas y la transferencia de conocimiento es escasa. Además, con frecuencia no logran atraer la atención del gobierno e incidir en las políticas públicas. En los últimos años, la aparición de redes tales como la Red Mundial de Pueblos Indígenas³⁷ y el creciente uso de las redes sociales han abierto oportunidades para destacar proyectos locales y conectar grupos indígenas. Esas redes han sido impulsadas principalmente por organizaciones de la sociedad

civil, pero desempeñan un papel importante a la hora de movilizar a los actores de la ciudad y presionar a los gobiernos. Los ejemplos de Montreal y Bogotá que figuran más adelante en este capítulo destacan la importancia de este tipo de redes.

La creación de alianzas con comunidades indígenas para fomentar el diálogo y el debate debería ser la base para elaborar estrategias con base en la ciudad.³⁸ Dichas estrategias deben reconocer las necesidades diversas de los pueblos indígenas y promover mecanismos para la convivencia y la igualdad de oportunidades. El marco de una estrategia de ese tipo podría incluir esta estrategia podría incluir fomento de la capacidad y autoempoderamiento culturalmente adecuados, mediante un modelo de resiliencia que hiciera hincapié en el bienestar y la confianza; con un énfasis en la juventud, a través del fomento de su participación en los asuntos de la ciudad y un sentido de la ciudadanía; y un enfoque en las poblaciones indígenas recién llegadas, ofreciendo servicios de apoyo que contribuyan a respetar y preservar su identidad y su cultura (ONU-Hábitat y el OACDH, 2010).

Algunas de las lecciones clave de la práctica contemporánea en materia de prevención del delito pueden resultar útiles para evitar algunos de los problemas comunes que enfrentan los gobiernos, como los discutidos por Homel (2009), como los siguientes:

- Diseñar un marco que implique un análisis orientado a la resolución de problemas y centrado en los resultados.
- Involucrar a múltiples organismos y adoptar acciones de colaboración, con soluciones integradas eficaces para los problemas sociales.
- Crear asociaciones que tengan una clara misión o propósito y resultados conjuntos, e incluir el intercambio de información.
- Crear líneas claras de comunicación y rendición de cuentas entre los organismos centrales y el nivel local.
- Establecer principios de inclusión, en que puedan resultar excluyentes ciertas actividades y mandatos de los organismos específicos. Esto puede exigir cambios sistémicos.

Algunas iniciativas han influido sobre los gobiernos locales para que tomaran medidas en relación con el crecimiento de las comunidades indígenas urbanas en sus ciudades. Entre ellas podemos citar: la Iniciativa de Acuerdo Urbano sobre los Aborígenes de Edmonton (Canadá); la Política Pública para los Pueblos Indígenas (Bogotá, Colombia); y la Estrategia para la Seguridad Cotidiana y el Bienestar: el Proyecto Cabot Square (Montreal, Canadá) (véase el estudio de caso al final de este capítulo). El cuarto ejemplo, la Propuesta para la generación participativa de una política indígena urbana en Chile, es una iniciativa nacional. La contribución *Pueblos indígenas, pobreza*

y *desarrollo mundial* al final del capítulo analiza igualmente el éxito del Programa Oportunidades en México, que es igualmente un programa nacional.

Iniciativa para un Acuerdo Urbano sobre los Aborígenes de Edmonton (Canadá)³⁹

Edmonton es la capital de la provincia canadiense de Alberta. Entre 2001 y 2006, la población aborígen de la ciudad aumentó en más del 25 %, muy por encima de la tasa de crecimiento de la población no aborígen, que fue del 9 %.⁴⁰ Con una población aborígen cuyo crecimiento resultaba visible y con problemas de desigualdades y falta de integración, Edmonton inició una serie de debates en 2003 para discutir el papel de la ciudad. Se creó una alianza con el Comité Aborígen de Asuntos Urbanos de Edmonton para discutir cómo promover un futuro mejor para la población aborígen. El resultado fue la fundación de la Iniciativa, con los siguientes objetivos:

- Mejora de las relaciones entre la Alcaldía y las comunidades indígenas urbanas (es decir, un acuerdo de relación entre la administración local y las comunidades aborígenes urbanas).
- Mejora de la contratación y retención de personal aborígen por parte de la Alcaldía.
- Mejora de los servicios de la Alcaldía para la población aborígen.
- Fomento de un proceso inclusivo para la planificación de acciones y la participación de las partes interesadas, sobre la base de las prioridades identificadas por las comunidades aborígenes urbanas.

Como parte de la Iniciativa, Edmonton fundó su primera oficina para asuntos aborígenes en 2004, pensada como un punto de recepción para los miembros de las comunidades aborígenes y el principal punto de contacto con la Alcaldía para tratar sobre asuntos relacionados con los aborígenes. En 2005, la Alcaldía aprobó un presupuesto para el funcionamiento de la Iniciativa y abrió un proceso de diálogo con los miembros de la comunidad aborígen de Edmonton. Eso condujo a la adopción de la declaración «Fortalecimiento de las relaciones entre la Alcaldía de Edmonton y los pueblos aborígenes urbanos». Asimismo, condujo a la creación de un acuerdo basado en principios entre la Alcaldía y las comunidades aborígenes, así como un plan de acción coordinado para responder a sus necesidades. El acuerdo continuó en pie, al igual que otras iniciativas, como una guía de bienvenida, un boletín de noticias y la recogida de datos para ayudar a identificar y hacer un seguimiento de los cambios y mejoras para la población aborígen urbana.

Política Pública para los Pueblos Indígenas (Bogotá, Colombia)

Los pueblos indígenas representan el 3,4 % de la población total de Colombia, e incluyen a 87 grupos diferentes.⁴¹ El aumento de los conflictos armados en las zonas rurales provocó el desplazamiento forzado de muchos grupos indígenas a las ciudades.⁴² Actualmente, hay cerca de 300 000 indígenas que viven en las ciudades colombianas, dándose la mayor concentración en Bogotá.⁴³ Con una población crecientemente urbana, en la ciudad se han desarrollado redes y grupos de presión indígenas. Esos grupos de presión han ayudado a llevar a la práctica importantes cambios, como el reconocimiento político de la diversidad cultural de los 14 grupos indígenas de la ciudad y la adopción de una política pública sobre los pueblos indígenas. La política pública se debe a una serie de iniciativas, entre ellas la firma del Acuerdo 359 por parte de la administración local, el 5 de febrero de 2009. Dicho Acuerdo establece las directrices para la política de los pueblos indígenas en Bogotá, centrado en la acción afirmativa (Gobierno de Colombia, 2011):

- Fortalecer la identidad cultural y el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas en Bogotá y mejorar sus condiciones de vida.
- En colaboración con el gobierno nacional, proporcionar servicios de apoyo culturalmente adecuados, oportunos e integrales a la población indígena que sufre desplazamientos forzados.
- Promover las relaciones interculturales entre la población indígena y la no indígena de Bogotá.
- Hacer de Bogotá una ciudad inclusiva, multiétnica e intercultural, que respete todos los grupos culturales y sociales.
- Eliminar los prejuicios, estereotipos y prácticas de discriminación y desigualdad hacia los pueblos indígenas.
- Reconocer y apoyar las iniciativas de los pueblos indígenas en relación con la acción política no violenta.
- Promover la responsabilidad compartida, la transparencia y la confianza entre la administración local y las organizaciones indígenas.
- Apoyar el funcionamiento de los grupos de presión indígenas.

La Política Pública para los Pueblos Indígenas, adoptada en 2011,⁴⁴ se desarrolló mediante un proceso participativo con grupos, pueblos y organizaciones indígenas en Bogotá. Su ejecución está prevista para un periodo de 12 años y se centra en el reconocimiento de las necesidades particulares de los pueblos indígenas, su legado cultural e histórico y su lugar en la ciudad y su desarrollo.

Propuesta para la creación participativa de una política indígena urbana (Chile)

Los pueblos indígenas representan el 4,6 %⁴⁵ de la población total de Chile.⁴⁶ La mayoría de ellos viven en zonas urbanas (67 %) y algo más del 30 % en zonas rurales. Los que habitan en las ciudades suelen verse afectados por la pobreza y la discriminación.⁴⁷ De 2006 a 2007, el gobierno de Chile inició una consulta pública nacional sobre las cuestiones indígenas urbanas en las principales ciudades, que involucró a 2 000 líderes indígenas y para la que se llevaron a cabo 20 reuniones locales y nacionales. El resultado fue una Propuesta para la creación participativa de una política indígena urbana elaborada por la Comisión Asesora sobre Política Indígena Urbana. La propuesta incluye los siguientes objetivos:

- Promover la igualdad de oportunidades entre las poblaciones indígenas y no indígenas en las ciudades, al mismo tiempo que se fomenta que los pueblos indígenas preserven su identidad;
- Integrar las lenguas indígenas en las escuelas;
- Crear un instituto de la cultura indígena;
- Establecer oficinas de asuntos indígenas en el ámbito municipal.

En 2007, Michelle Bachelet, la presidenta de Chile, anunció una nueva Política Indígena Urbana, que incluía directrices para que los gobiernos:⁴⁸

- Mejorarán la calidad de vida de los pueblos indígenas (por ejemplo, promoviendo el emprendimiento, la vivienda y la infraestructura, el fortalecimiento de la identidad, la salud, el deporte, la educación y la diversidad cultural) y promover los derechos de los pueblos indígenas, así como acciones contra la discriminación.
- Crearán una Oficina Regional de Asuntos Indígenas con el fin de que la política se aplique en las zonas urbanas en cada región.

La política fue acompañada por un nuevo Programa Indígena Urbano, bajo la responsabilidad del Ministerio de Planificación, con el objetivo de:⁴⁹

- Empoderar a los pueblos indígenas en las ciudades y apoyar su participación activa en la sociedad.
- Fortalecer su identidad y sus prácticas culturales.
- Promover los servicios de salud interculturales.
- Promover el emprendimiento y las estrategias innovadoras para mejorar la productividad de los pueblos indígenas mediante la canalización de recursos y asistencia técnica hacia programas y proyectos indígenas urbanos.

Tras la reelección de Michelle Bachelet en 2013, la presidenta reiteró su apoyo continuo a la política indígena urbana y al programa creado en 2007. También habrá un proceso de consulta con los grupos indígenas con el fin de velar por que las iniciativas resulten eficaces y se lleven a la práctica en todo el ámbito nacional.

Conclusión

La migración de los pueblos indígenas a las zonas urbanas es una tendencia creciente en la mayoría de los países que tienen poblaciones indígenas. La migración indígena urbana suele ser una experiencia muy diferente de la de otros grupos de migrantes, debido a su distinta herencia cultural y, en general, brillan por su ausencia las políticas que se ocupan de su bienestar. Con frecuencia, las administraciones locales no logran comprender la singularidad de su historia, cultura y tradiciones ni los desafíos específicos a que se enfrentan como inmigrantes. Elaborar políticas urbanas cuidadosamente adaptadas a sus necesidades puede ayudar a mediar en las experiencias negativas de los migrantes indígenas, reducir su vulnerabilidad a la delincuencia, la explotación y la victimización y promover comunidades seguras y más equitativas.⁵⁰

En realidad, la elaboración de políticas ha ido a paso muy lento en las ciudades y la falta de datos locales ha dificultado la identificación de los problemas. La buena noticia es que algunas ciudades brindan ejemplos concretos de la manera en que las administraciones locales pueden trabajar con las comunidades indígenas para encontrar formas creativas de promover la integración y la adaptación a la sociedad urbana moderna, al tiempo que protegen los derechos, la identidad y la cultura indígenas. Este capítulo ha ofrecido un breve panorama de las tendencias de la migración indígena y de sus consecuencias, así como de los debates en torno a las respuestas indígenas urbanas. También ha puesto de relieve prometedoras iniciativas municipales y nacionales que responden a las complejas realidades a que se enfrentan las poblaciones indígenas urbanas en las ciudades, al igual que su valioso papel en el entorno urbano.

Tendencias de la migración indígena interna en México: la lucha por adaptarse a un entorno urbano

Rodrigo Elizarrarás A.⁵¹

Tradicionalmente no se ha prestado atención a la migración indígena en México. Pese a haber sido una tendencia importante desde la década de 1970, se sabe poco acerca de los que han emigrado de las zonas rurales a las zonas urbanas (Yescas Ángeles Trujano, 2008). Los pueblos indígenas están muy presentes en la Ciudad de México, Cancún y Acapulco, pero, aparte de unos pocos casos, poco es lo que se sabe acerca de ellos.

Estimación de tendencias

Unos 11,1 millones de personas hablan una lengua indígena en México, lo que representa el 9,9% de la población total.⁵² Sin embargo, el 75% de la población indígena se concentra en siete estados: Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Puebla, Veracruz, Yucatán e Hidalgo.⁵³ Desde que existen registros, se ha observado una constante migración de las poblaciones indígenas, principalmente a los Estados Unidos (Durand y Massey, 2004; Cornelio y Bustamante, 1989).

Pese al empeño del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México para medir la población migrante del país, el número exacto de los migrantes indígenas sigue siendo desconocido. Con base en el Censo de 2010, el INEGI estima que 3,2 millones de personas migraron dentro de México ese año, de un estado a otro (Figura 1). Los estados de los que salieron la mayoría de los inmigrantes son Veracruz,

Figura 1 Población migrante interestatal total (1990-2010)

1990	3 468 508	
1995	4 004 312	
2000	3 584 957	
2005	2 410 407	
2010	3 292 310	

Fuente: INEGI (2010)

Contribución

Puebla, Oaxaca y Guerrero (Figura 2), pero las estadísticas nacionales de migración no hacen referencia específica a la migración indígena.⁵⁴ A partir de otras fuentes se puede obtener información sobre el número de hablantes de las lenguas indígenas por estado y municipio, pero no hay datos sobre si son locales o migrantes.⁵⁵

Para calcular la magnitud de la migración indígena, llevamos a cabo una sencilla estimación del número de migrantes que se desplazan de un estado a otro.⁵⁶ La Figura 3 muestra una selección de datos sobre la migración indígena en México.

Como muestra la Figura 3, unas 326 000 personas indígenas emigraron a otro estado dentro de México en 2010. Cabe señalar que esa cifra puede fluctuar de un año a otro dependiendo de factores económicos, políticos y sociales.

Migración de zonas rurales a la ciudad

La migración rural-urbana es uno de los patrones migratorios más antiguos de México. Parece que todas las poblaciones que enfrentan problemas económicos

Figura 2 Población que emigra de estados con nutrida población indígena (2010)

Veracruz	1 611 089	
Puebla	999 476	
Oaxaca	919 145	
Guerrero	713 735	
Hidalgo	618 008	
Chiapas	491 919	
Yucatán	300 624	
Campeche	109 734	
Quintana Roo	55 003	

Fuente: INEGI (2010)

Figura 3 Estados con mayor población indígena y porcentaje de población indígena emigrante (2010)

Estado	Población indígena	Porcentaje de la población del estado que es indígena	Población total emigrante	Población indígena emigrante
Nacional	11 132 562	9,9%	3 292 310	326 268
Oaxaca	1 719 464	45,2%	103 085	46 621
Chiapas	1 511 015	31,5%	105 858	33 347
Veracruz	1 037 424	13,6%	236 542	32 106
Puebla	1 018 397	17,6%	135 568	23 887
México	985 690	6,5%	332 627	21 605
Yucatán	985 549	50,4%	37 932	19 117
Guerrero	635 620	18,8%	107 724	20 205
Hidalgo	575 161	21,6%	67 139	14 490

Fuente: Catálogo de Localidades Indígenas 2010 (www.cdi.gob.mx) y estadísticas de 2010 sobre la migración interna (INEGI)

migran desde el sur hacia el centro y el norte en busca de trabajo y de mejores condiciones de vida (Yescas Ángeles Trujano, 2008). Otros patrones migratorios obedecen a la violencia y a conflictos políticos y religiosos.⁵⁷ La Figura 4 indica el porcentaje de las poblaciones indígenas que viven en las grandes ciudades.

Horbath (2008) señala que el 90% o más de la población indígena mexicana vive en la pobreza, ya sea en zonas rurales o urbanas (p. 20). En la Ciudad de México, por ejemplo, las comunidades indígenas migrantes permanecen muy unidas, aunque sufren una gran pobreza y suelen ser objeto de marginación y exclusión (Hall y Patrinos, 2005; Yescas Ángeles Trujano, 2008, p. 24). Horbath (2008) afirma que los

Figura 4 Las grandes ciudades de México y el porcentaje de población indígena (2010)

Municipio, estado	Población total	Población indígena	Porcentaje de población indígena
Benito Juárez, Quintana Roo	661 176	153 816	23,26%
Mérida, Yucatán	830 732	193 061	23,24%
Ensenada, Baja California	466 814	47 404	10,15%
Chimalhuacán, México	614 453	58 724	9,56%
Valle de Chalco-Solidaridad, México	357 645	28 863	8,07%
Toluca, México	819 561	65 156	7,95%
Pachuca, Hidalgo	267 862	20 112	7,51%
Puebla, Puebla	1 539 819	100 353	6,52%
Naucalpan, México	833 779	53 751	6,45%
Chilpancingo, Guerrero	241 717	13 218	5,47%
Chalco, México	310 130	16 472	5,31%
Los Cabos, Baja California Sur	238 487	9 124	3,83%
Acapulco, Guerrero	789 971	26 971	3,41%
Distrito Federal	8 851 080	300 138	3,41%

Fuente: Catálogo de Localidades Indígenas (www.cdi.gob.mx)

pueblos indígenas que migran a las ciudades acaban viviendo en áreas específicas que se convierten en guetos. Sus hijos van a la escuela, pero sufren discriminación y maltrato por ser indígenas o debido a su falta de educación y habilidades laborales.⁵⁸ La mayor discriminación está relacionada con su identidad y con sus rasgos físicos o forma de hablar (Durin, 2007). Además, los indígenas suelen desempeñar trabajos de segunda categoría, principalmente como obreros de la construcción o empleados domésticos (Horbath, 2008). En cuanto a la integración, mientras que algunos logran integrarse en otras comunidades étnicas en ciertos barrios de la ciudad, la mayoría no lo consigue.

La seguridad y los pueblos indígenas

Es difícil evaluar el número de personas indígenas que son víctimas de la delincuencia en las ciudades, dado que las estadísticas criminales no registran ese tipo de dato.⁵⁹ Sin embargo, sí se dispone de los datos sobre las condenas de personas que hablan una lengua indígena. En 2012, 1 137 personas de origen indígena fueron declaradas culpables de un delito, alrededor del 1,2 % del total de las 95 000 condenas a nivel nacional. En Oaxaca, Yucatán y Chiapas, las tasas de condenas entre las poblaciones indígenas fueron mayores (15,3 %, 5,5 % y 4,9 %, respectivamente). Las organizaciones locales también han demostrado que un número significativo de personas indígenas son condenadas simplemente porque no disponen de un intérprete durante el juicio. En ausencia de datos, solo se llegan a conocer unos cuantos casos.

No hay programas municipales para hacer frente a los problemas de seguridad.⁶⁰ Las autoridades federales tampoco se han ocupado de la seguridad de los pueblos indígenas. El programa nacional de prevención de la delincuencia creado en 2013 no le dedica especial atención a la población indígena del país.⁶¹ Por un lado, la población indígena que vive en las grandes ciudades es escasa en número y está excluida de los programas sociales debido a su condición de indígenas y migrantes.⁶² Por otro lado, el sistema legal de México no tiene en cuenta el origen étnico como factor para la elaboración de políticas.

Los únicos programas existentes que se centran en la población y la seguridad indígenas suelen limitarse a las zonas rurales y son obra de grupos externos. Un ejemplo de ello data del año 2010, cuando la oficina de la UNESCO en México se asoció con el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) para poner en marcha el primer programa de prevención de la violencia de género para atender a las cuestiones de derechos humanos y relaciones interculturales.⁶³ También participaron la CEPAL, el UNFPA, el PNUD, UNICEF, autoridades locales y organizaciones de

la sociedad civil.⁶⁴ El programa está dirigido a las zonas rurales y tiene como objetivo: «incrementar y mejorar el conocimiento y prevención de la violencia en poblaciones indígenas, con atención especial a niñas, niños y adolescentes, en los estados de Chiapas y Oaxaca». Tiene cuatro objetivos principales: 1) difundir los derechos y marco normativo; 2) fomentar la igualdad de género; 3) desarrollar protocolos de atención institucional con enfoque de género para la atención institucional; y 4) desarrollar un modelo de evaluación cuantitativo y cualitativo del programa. Lamentablemente, esta iniciativa no se ha replicado en programas similares en otros estados o regiones indígenas de México.

Violencia en la ciudad y poblaciones indígenas migrantes: el caso de Perú

Olenka Ochoa Berreteaga⁶⁵

Esta contribución se basa en investigaciones previas sobre la violencia en las ciudades y sus efectos sobre las poblaciones migrantes indígenas en América Latina, específicamente en el Perú.

En Latinoamérica existen 522 grupos indígenas. Más del 80 % de esa población vive en México, Bolivia, Guatemala, Perú y Colombia. En el caso de Perú, el 40 % de la población es de origen indígena. A través de los siglos, los indígenas peruanos se han identificado a sí mismos como «comunidades rurales». Recientemente, han experimentado cambios importantes y están migrando cada vez más a las ciudades y experimentando aculturación. De acuerdo con el UNPFII, la violencia es un problema considerable; los pueblos indígenas sufren actos de violencia por su identidad y costumbres, que se consideran atrasadas y desestabilizadoras del *statu quo*.⁶⁶

En Perú, los migrantes indígenas que viven en las ciudades tienen un riesgo aún mayor de sufrir discriminación, agresiones verbales y violencia física y psicológica derivadas de actitudes despectivas hacia los idiomas, razas y apariencia diferentes. La exposición de los migrantes indígenas a la violencia urbana aumenta exponencialmente cuando se combina con otros factores como la etnicidad, el género y la edad.⁶⁷ Algunos sostienen que la violencia actual contra los indígenas es el corolario de una historia de dominación en que las poblaciones indígenas fueron asesinadas y desplazadas y sus tradiciones culturales erradicadas. Históricamente, tanto en tiempos de paz como en tiempos de guerra, las mujeres indígenas han sufrido una violencia sexual sistemática, que mayormente ha quedado impune.⁶⁸

La pobreza es uno de los principales factores que determinan la vulnerabilidad de los migrantes indígenas. Muchas familias han huido de sus comunidades debido al terrorismo o la violencia relacionada con las drogas, o en busca de un futuro mejor.⁶⁹ Se han asentado en zonas de la periferia de la ciudad, que están mal atendidas y poco protegidas por la policía, lo que las convierte en zonas muy peligrosas. En esos barrios se registran las tasas más altas de violencia, a saber, feminicidios, violencia relacionada con las pandillas, maltrato infantil, agresiones sexuales

Contribución

y violencia juvenil, como las denominadas «barras bravas». Los jóvenes también participan en formas de violencia autoinfligida, como el suicidio y el abuso de alcohol y drogas.⁷⁰ A ese clima de inseguridad se le añade el hecho de que la migración campo-ciudad puede ser controlada por los grupos de delincuencia organizada, involucrados en la trata de personas a través de «canales familiares». En este caso, los jóvenes indígenas son llevados a la ciudad por «padrinos» que se ofrecen a cuidarlos y educarlos. En lugar de ello, se convierten en sirvientes, trabajadores domésticos o víctimas de explotación sexual. Del mismo modo, los hombres y las mujeres migrantes indígenas sufren explotación laboral en las ciudades, habiendo un sin fin de reportes de abusos, en particular relativos a maquilas. Además, los indígenas en las ciudades sufren discriminación y a menudo se les impide entrar a restaurantes y otros lugares.⁷¹

La impunidad y la falta de protección contra la violencia de la policía y las instituciones del Estado han conducido a que los miembros de pandillas ocupen esos vacíos y ofrezcan seguridad en muchas zonas urbanas. Además, hay un estigma creciente que hace que se vea a los indígenas migrantes pobres como sujetos peligrosos y sospechosos de terrorismo, o de ser criminales o miembros de una pandilla. La estigmatización de una población ya de por sí en riesgo de victimización conduce a la vulneración de sus derechos y los convierte en víctimas la agresión de otros ciudadanos.

El caso de la comunidad shipibo-conibo de Cantagallo

La Amazonía cobija a muchos pueblos nativos, que viven en sus territorios ancestrales, con su propia lengua y sus costumbres tradicionales. Estas comunidades han sido objeto de un lento proceso de integración. Muchos indígenas amazónicos del Perú han migrado a las ciudades del interior del país; unos pocos se han aventurado hasta la capital, Lima. El pueblo shipibo-conibo constituye un caso particularmente interesante. Emigraron a Lima, pero han mantenido su estructura comunitaria y un sentido de pertenencia e identidad y llegaron incluso a crear un asentamiento urbano llamado *Cantagallo*.



Fuente: Olenka Ochoa Berreteaga

Para obtener información de primera mano sobre su situación, llevamos a cabo un estudio exploratorio en el Barrio de Migrantes Cantagallo en diciembre de 2013, mediante entrevistas en profundidad. En cuanto a la violencia, de los datos de los migrantes entrevistados se desprende que había altas tasas de robo, asalto y robo a mano armada en la calle y en otros lugares públicos y en taxis, asalto y robo a mano armada en el domicilio, al igual que robo de productos artesanales de sus hogares. También informaron que hubieron de soportar las actitudes y conductas discriminatorias debido a su origen étnico y la incautación con violencia por parte de las fuerzas de seguridad municipal. Cuando se le preguntó acerca de las situaciones que afectaron a familiares o amigos, los líderes comunitarios reportaron casos de agresiones en grupo con uso de armas blancas, intentos de secuestro, el caso específico de agresión sexual a una adolescente en el transporte público, la violación de una joven en la comunidad, la muerte de un joven en una discoteca, ataques callejeros de «barras bravas», maltrato infantil y robo de vehículos. Para protegerse a sí mismos y sus familias, los entrevistados afirman que organizaron a la comunidad, se coordinaron con la Policía Nacional, adoptaron programas de prevención para niños y jóvenes y aumentaron las medidas de seguridad en sus hogares, entre otras medidas. Respecto a dónde acuden para denunciar los delitos, una mayoría informa que acude a la comisaría (es decir, al puesto local de la Policía Nacional), a otros miembros de la comunidad y a los líderes, o al serenazgo (la policía municipal).

Testimonios

Olinda Silvano, Secretaria de Asuntos Sociales de la comunidad de Cantagallo (Lima, Perú):
 Cuando vivía en la Amazonía, nunca había experimentado el temor y el peligro que siento al vivir en Lima. Recién llegados, alquilamos una habitación en una vivienda grande. Allí entraron ladrones y nos



Fuente: Olenka Ochoa Berreteaga

amarraron a mi esposo y a mí. Buscaban el dinero de la dueña de la casa y al final se llevaron mi televisión y el balón de gas, que era lo único que teníamos. Después de eso, yo quería regresarme a mi tierra con mis hijos, pero nos quedamos para el trabajo».

Demer Ramírez Munta, 36 años, presidente de la Asociación, comunidad Cantagallo (Lima, Perú):
 Recuerdo una vez que iban con ropa típica y «entramos a un restaurante en Lima y los mozos no querían atendernos» [...] «Para ellos no somos limeños, nos veían como si fuéramos de otro mundo, y la discriminación que solemos sufrir se debe a una falta de comprensión o de reconocimiento de la identidad shipiba [...] Sin identidad no somos nada».

Rosario Gutiérrez, Presidenta del Centro de Mujeres Aymaras Candelaria (Bolivia):
 «Antes, los campesinos estaban mal vistos, discriminados y maltratados por la gente de la ciudad. La gente de la ciudad siempre ha considerado a los campesinos como *indígenas sucios*, analfabetos. Nunca tenían ninguna posibilidad de estudiar, ni de acceder a colegios ni a las universidades [...] Desde la asunción de Evo Morales a la presidencia, cambió sustancialmente el trato a los campesinos y a los migrantes. La gente de la ciudad mira con rencor hacia el campesino, pero no puede expresarlo abiertamente, ya no es como antes. Por los años 1950, el campesino no podía entrar a la Plaza Murillo⁷² ni a las oficinas del Gobierno.»

Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo mundial

Harry A. Patrinos⁷⁴

Muchos de los mayores problemas económicos del mundo pueden vincularse directamente a un análisis de la situación socioeconómica de los pueblos indígenas y las minorías étnicas en todo el mundo. Pese al crecimiento mundial de las últimas décadas, el colapso económico sigue amenazando a muchos países, algo que podría sumirnos en una situación inédita desde hace varias décadas.

Para alcanzar los objetivos fundamentales de desarrollo internacional y promover un crecimiento generalizado, el sector del desarrollo global debe encontrar la manera de afrontar los retos claves de nuestro tiempo, a saber, la reducción de la pobreza mundial, la erradicación de la desnutrición y la creación de oportunidades de aprendizaje de calidad para todos. La comunidad del desarrollo no puede permitirse el lujo de ignorar a los pueblos indígenas, que representan el 4 % (más de 300 millones de personas) de la población mundial y el 10 % de los pobres. Se acerca el final del Segundo Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (2005-2015) declarado por el UNPFII⁷⁵, que coincide con el final del decenio de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y si no empezamos a centrarnos en estas poblaciones, no seremos capaces de eliminar la pobreza extrema.

A la luz de estas cuestiones, nosotros, como economistas con un enfoque en América Latina, nos planteamos inicialmente estimar los índices de pobreza de los pueblos indígenas para compararlos con los índices nacionales, así como discutir qué políticas podrían aplicarse para reducirlos (Hall y Patrinos, 2006). Fundamentalmente, entendemos que se requiere trabajar más sobre los pueblos indígenas y sobre las repercusiones de las políticas nacionales para las minorías. Para que las culturas puedan sobrevivir, prosperar y desarrollarse, es necesario que superen un cierto nivel básico mínimo de bienestar material. Esa es la razón por la que hemos utilizado análisis económicos tradicionales e índices de pobreza nacionales, no porque no valoremos los medios alternativos de bienestar. Damos por sentado y aceptamos la premisa de que las personas tienen derecho a la autoidentificación. De hecho, la autoidentificación es el punto de partida de nuestro análisis. En Hall y Patrinos (2012) documentamos sistemáticamente

Contribución

la pobreza de los pueblos indígenas del mundo, en las regiones en desarrollo de Asia, África y América Latina. Nuestro análisis es representativo del 85 % de los pueblos indígenas del mundo. Se basa en datos representativos a nivel nacional para comparar las tendencias de las tasas de pobreza de los países y otros indicadores sociales con las tasas de las subpoblaciones indígenas y proporciona datos comparables para numerosos países de todo el mundo. Estima las cifras de la pobreza a nivel mundial y analiza otros importantes indicadores de desarrollo, como la escolarización, la salud y la protección social. Nuestro análisis está motivado por dos factores principales: (1) los analistas de la pobreza de todo el mundo están cada vez más preocupados con el hecho de que los países con importantes poblaciones vulnerables — como los pueblos indígenas — no puedan cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por lo que existe una necesidad de mejorar las condiciones de rastreo de datos referentes a tales grupos; y (2) las organizaciones indígenas, incluido el UNPFII, insisten cada vez más en la necesidad de contar con datos fiables y desagregados que permitan analizar la amplitud y las causas de la brecha del desarrollo.

La experiencia de los pueblos indígenas en América Latina muestra que, pese al progreso en muchos frentes —político, social, educativo, de servicios, etc., la pobreza no está disminuyendo. Las disparidades en las tasas de pobreza entre las poblaciones indígenas y no indígenas vistas en la década de 1990 se han mantenido constantes y, en algunos casos, han aumentado (Hall y Patrinos, 2012).

Así, los retos son claros (Banco Mundial, 2011):

- El último de los grupos excluidos a que se llegue será también el que resulte más difícil de alcanzar.
- Es probable que se trate de poblaciones vulnerables con un débil vínculo con la economía moderna.
- Es probable que provengan de grupos étnicos y poblaciones indígenas y hablen una lengua diferente de la población mayoritaria económicamente.

Cuando ampliamos nuestro análisis a la población indígena (que constituye una minoría étnica⁷⁶) mundial, esperábamos encontrar:

- Una pobreza superior en la población indígena;

- Pero una mejora de los indicadores sociales con el tiempo; y
- Poca o ninguna mejora en los ingresos o en la reducción de las tasas de pobreza.

Nos encontramos con que los pueblos indígenas son más pobres que los no indígenas, o las minorías más pobres que las no minorías, según sea el caso. En general, los pueblos indígenas son los más pobres entre los pobres. Además, nos deparamos con algunas sorpresas sobre dónde se han producido mejoras, tal como explicaremos más adelante.

También esperábamos encontrar menos avances en la reducción de las disparidades con el tiempo. Y tal es el caso en Latinoamérica, donde, pese a algunos avances significativos en las prestaciones sociales y el poder político, prácticamente no se ha registrado ningún avance en términos de reducción de la pobreza en casi ningún país en que los pueblos indígenas representan una parte importante de la población (excepto en el caso de Chile). México se encuadra bien en ese patrón, aunque todavía no sabemos si los últimos años marcan el comienzo de una nueva tendencia (Hall y Patrinos, 2012). Es decir, ¿les va un poco mejor a los pueblos indígenas mexicanos? Ciertamente, los no indígenas han venido perdiendo terreno en los últimos años, quizás debido a la crisis financiera y la disminución de las remesas.

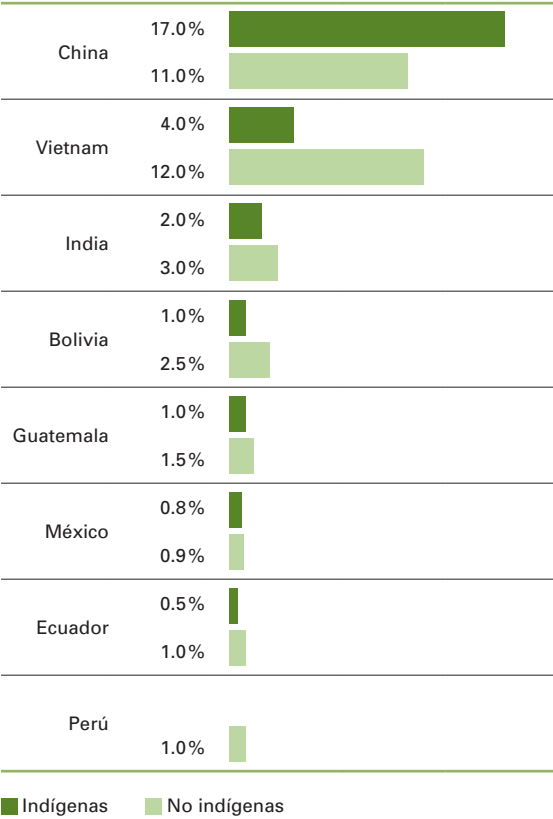
Como hemos dicho, Chile representa una excepción y ha experimentado una reducción significativa de la pobreza, lo que demuestra que las buenas políticas públicas pueden conducir al crecimiento económico. Dicho crecimiento tiende a mejorar la situación de todos, también de los pueblos indígenas. Durante las últimas décadas, Chile ha abierto su economía, ha reducido la inflación y se ha convertido en uno de los pocos países de América Latina con cierto nivel de crecimiento, especialmente durante la década de 1980, cuando ningún otro país de América Latina creció. Chile encabezó las tasas de crecimiento en los años noventa (Kharas *et al.*, 2008).

Las políticas de calidad que benefician a todo el país reducen el riesgo de un crecimiento desequilibrado, agitación social y el retraso en el progreso demorado para los pueblos indígenas y las minorías. En general, los pueblos indígenas están al margen del mercado y de la economía nacional. Por lo tanto, los eventos económicos nacionales, como las inestabilidades, caídas y otros similares, no les afectan de la misma manera: durante una recesión no sufren tanto, pero durante una recuperación, tampoco se benefician tanto (véase, por ejemplo, Dang (2012) en Vietnam, y Larrea y Montenegro Torres (2006) en Ecuador). Con el tiempo, eso contribuye al estancamiento, que lleva a los pueblos indígenas a quedarse mucho más rezagados.

China también ha contado con una buena política (Hannum y Wang, 2012). De hecho, ningún país registró tan buenos resultados respecto a la situación de las minorías como China (véase la Figura 1). India también ha asistido a una rápida reducción de la pobreza, con un crecimiento económico sano, lo cual ha beneficiado a las tribus desfavorecidas, aunque no en la misma proporción (Das *et al.*, 2012).

¿Por qué China y no América Latina? Nosotros sostenemos que, aunque parezca paradójico, los programas dirigidos exclusivamente a los pueblos indígenas, que constituyen el mecanismo más frecuentemente utilizado en América Latina, no funcionan muy bien. Estos programas suelen estar mal diseñados, no logran atajar adecuadamente el verdadero problema y con frecuencia se ejecutan mal. No llegan a los beneficiarios previstos o presentan vacíos significativos. En la mayoría de los casos, estos programas están mal documentados y su evaluación es deficiente. No existen pruebas abrumadoras de que los programas dirigidos específicamente a la población indígena reduzcan sustancialmente las disparidades entre los grupos, especialmente en ausencia de un crecimiento generalizado y una estrategia de reducción

Figura 1 Variación anual del índice de recuento de la pobreza, 1983-2006 (%)



Fuente: Hall y Patrinos (de próxima publicación)

de la pobreza. En América Latina solo encontramos programas focalizados que tuvieron un mal desempeño e incluso en los casos en que podrían servir de ayuda —como la educación bilingüe— estaban mal implementados. En Guatemala, cuatro de los cinco principales programas de suministro escolar y de nutrición escolar solo favorecen ligeramente a los niños indígenas, mientras que los cinco favorecen a los niños que no son indígenas. Ninguno de estos programas es marcadamente progresivo, y en algunos casos hay una alta incidencia de beneficiarios con mejor situación económica. En Perú, solo un programa escolar importante llega a más indígenas que no indígenas; el resto favorece a los no indígenas (Hall y Patrinos, 2012).

Las excepciones más conocidas en América Latina podrían ser el programa de transferencia condicional de recursos de México, llamado Oportunidades, y la política económica general de Chile. El Oportunidades promueve la igualdad de oportunidades. Su objetivo es romper el ciclo intergeneracional de la pobreza, mediante la creación de capital humano a través de programas educativos, sanitarios y nutricionales. El programa ayuda a 6,5 millones de familias de todos los estados del país y cubre el 100 % de los municipios del país. Combina las transferencias en efectivo condicionadas con intervenciones coordinadas en materia de salud, nutrición y educación. El Oportunidades no va dirigido a los indígenas, sino más bien a los pobres. Sin embargo, habida cuenta de que la población indígena tiene más probabilidades de ser pobres, están bien representados en el programa, estando, de hecho, sobrerrepresentados. Por tanto, un programa que no va dirigido a los indígenas también les beneficia. Además, el Oportunidades logra mejorar el acceso a educación, salud y nutrición, al tiempo que reduce la pobreza (Gertler, 2004; Fiszbein y Schady, 2009; Schultz, 2004) y mejora los resultados para los pueblos indígenas (Patrinos *et al.*, 2005).

China, en cambio, aplica un enfoque regional, beneficiando a las zonas pobres y, por ende, a las minorías pobres. Esta ha sido una característica esencial de sus esfuerzos nacionales de mitigación de la pobreza (Hannum y Wang, 2012). China busca usar la información acerca de las dimensiones que se superponen de las ventajas y las desventajas. También aúna los esfuerzos de mitigación de la pobreza, dirigidos a las personas de las comunidades pobres, con iniciativas de desarrollo comunitario. Sin embargo, sin un crecimiento económico general, la reducción de la pobreza no habría sido posible en China (Wang, 2004). China produjo un crecimiento en favor de los pobres a través de un crecimiento económico impulsado por el mercado. Al comienzo del proceso de reforma, China eliminó las distorsiones y veló por conseguir un nivel relativamente bajo de desigualdad en el acceso a las oportunidades creadas (Ravallion, 2011).

Lecciones aprendidas con este trabajo:

1. Dirigirse exclusivamente a las poblaciones indígenas no reducirá la pobreza; es necesario abordar otras características, como el estado de pobreza, la región y asegurar que se cuenta con una política de desarrollo viable.
2. Dirigirse a las poblaciones y/o a las regiones desfavorecidas (en combinación con incentivos individuales) sí que ayuda a reducir la pobreza. Dado que los pueblos indígenas siempre están sobrerrepresentados entre los desfavorecidos, esos programas bien dirigidos realmente funcionan (por ejemplo, programas de desarrollo económico regional que fomentan las oportunidades y el acceso a los mercados).
3. Los pueblos indígenas pueden salir de la pobreza si se les brindan las oportunidades para reforzar el capital humano y si la política de desarrollo vela por que se beneficien de este tipo de programas en el mercado laboral.
4. Necesitamos verdaderos programas de desarrollo económico y otros destinados a ampliar las oportunidades para los pueblos indígenas. No podemos avanzar en lucha mundial contra la pobreza sin tener en cuenta las necesidades de los pueblos indígenas y de las minorías étnicas del mundo.

En conclusión, necesitamos más estudios acerca de los pueblos indígenas y las minorías étnicas, así como necesitamos más datos y ejemplos concretos de políticas eficaces, para que los responsables de elaborar las políticas puedan servirse de esa información en la toma de decisiones.

Estrategia para la Seguridad Cotidiana y el Bienestar: el Proyecto Cabot Square (Montreal, Canadá)

Vivien Carli, Allison Reid y Marla Williams⁷⁷

La población aborigen de Montreal ha crecido de manera ininterrumpida desde la década de 1980, especialmente en el decenio 2001-2011, con un aumento del 42 % (de 11 160 a 26 285 personas) (Statistics Canada, 2011; Environics Institute, 2011). En 2006, la población aborigen de Montreal fue el grupo que registró un mayor crecimiento entre las once principales ciudades (Figura 1).

La persona aborigen «promedio» que reside en Montreal es mujer, de entre 25 y 44 años, con nivel de estudios de secundaria o universitarios, una renta familiar media de entre 10 000 y 30 000 dólares y que vive en un piso o una casa de alquiler (Environics Institute, 2011).

Los aborígenes suelen migrar a Montreal debido a las oportunidades económicas y educativas (Red de Estrategia Comunitaria de los Aborígenes Urbanos de Montreal, 2012). Si bien muchos de ellos prosperan en la ciudad, otros muchos enfrentan dificultades a la llegada, en particular pobreza, aislamiento, falta de vivienda, problemas socioeconómicos y falta de oportunidades (Lévesque y Cloutier, 2010). Estos factores, junto con una alta incidencia de problemas de salud

Estudio de caso

mental y de abuso de sustancias, conducen en muchas ocasiones a una mayor marginación, que a su vez aumenta los niveles de delincuencia y victimización (Regroupement des centres d’amitié autochtones du Québec, 2008).

Cabot Square se encuentra en una zona de la ciudad que ha atraído a muchos aborígenes que se enfrentan a este tipo de dificultades. Se trata de un parque situado al oeste del centro de Montreal, conocido desde hace tiempo por la presencia de personas sin hogar y problemas de delincuencia, como estafas, robo de vehículos, posesión de bienes robados y delitos contra las personas. Cabot Square ha sido un importante «punto de encuentro» para los aborígenes durante los últimos 20 años (Peter-McGill Community Council, 2009).

En 2010, la Red de Estrategia Comunitaria de los Aborígenes Urbanos de Montreal (RECAUM)⁷⁸ identificó una serie de problemas en Cabot Square y sus alrededores:

- Gentrificación y planes de reurbanización futura para el parque, lo que podría resultar en el desplazamiento de la población vulnerable que lo usa.

Figura 1 Población aborigen y proporción del censo de las áreas metropolitanas (CAM), con aumento de la población, 2001-2006

	Población aborigen (2006)	Proporción del CAM (2006)	Cambio 2001-2006
Halifax	5 320	1,4 %	+51 %
Ottawa-Gatineau	20 590	1,8 %	+52 %
Montreal	17 865	0,5 %	+60 %
Toronto	26 575	0,5 %	+31 %
Thunder Bay	10 055	8,3 %	+23 %
Winnipeg	68 385	10,0 %	+22 %
Regina	17 105	8,9 %	+9 %
Saskatoon	21 535	9,3 %	+6 %
Calgary	26 575	2,5 %	+26 %
Edmonton	52 100	5,1 %	+27 %
Vancouver	40 310	1,9 %	+9 %

Fuente: Statistics Canada (2006)

- El aumento de la presencia policial y acciones represivas contra los usuarios del parque, conduciendo a un desplazamiento de la población.
- Falta de comunicación entre los grupos comunitarios y la policía.
- Aumento de la cifra de personas sin hogar entre los aborígenes recién llegados y falta de integración.

La red RECAUM inició conversaciones con los gobiernos federal y provinciales, instituciones aborígenes y la Alcaldía de Montreal sobre la forma de evitar que la situación se deteriorara aún más. Las propuestas de proyectos iniciales para ofrecer servicios culturalmente más adaptados fueron rechazadas. En 2012, la red RECAUM presentó una nueva propuesta a la Alcaldía —una Estrategia de Seguridad Cotidiana y Bienestar—, con especial atención a la población aborigen en Cabot Square y la reducción del impacto sobre los desplazamientos presentes y futuros. Dicha Estrategia tiene como objetivo situar a Montreal como una ciudad modelo que fomenta la coordinación local, promueve la inclusión social y la convivencia y ofrece servicios eficientes para mejorar el bienestar y la seguridad.

De enero a mayo del 2013, el equipo del proyecto movilizó a más de 40 organizaciones que trabajan directa o indirectamente con la población vulnerable de Cabot Square, para desarrollar e implementar la Estrategia. Para elaborar una imagen completa de Cabot Square y sus alrededores, se llevaron a cabo encuestas entre la población vulnerable, los proveedores de servicios, grupos comunitarios y gubernamentales y el público en general. Más de 38 grupos participaron en las reuniones de trabajo para ayudar a encontrar posibles soluciones.⁷⁹ De ahí salieron más de 70 recomendaciones, que iban desde el apoyo a los servicios de primera línea, aumentar el tamaño de los espacios de reunión para la población objetivo (por ejemplo, centros de día y los espacios al aire libre), mejorar los servicios de salud, vivienda y culturales, aumentar la comunicación entre todas las partes interesadas y fomentar la cohabitación entre todos los usuarios del espacio. La Estrategia presentada en julio de 2013 incluía los siguientes objetivos:

- Ir dirigida a un grupo amplio: la población indígena y no indígena que acceden a un espacio público concreto de la ciudad y que se consideran como «vulnerables» o «en riesgo» de ser víctimas de un delito o de cometerlo;
- Prestar servicios adicionales para mejorar el bienestar, más allá de los proporcionados por los servicios sociales y el sistema de asistencia sanitaria, incluyendo servicios generales y servicios culturales indígenas;
- Solucionar los programas que obstaculizan el acceso a la vivienda y los servicios sociales;

- Mejorar la convivencia entre la población indígena y la no indígena, en particular con los vecinos y dueños de negocios de la zona; y
- Crear alianzas entre las organizaciones indígenas y no indígenas para compartir conocimientos sobre los servicios de primera línea para la población objetivo.

La aplicación de la Estrategia se inició en septiembre de 2013 y se espera que continúe durante un año o más, dependiendo de los avances. Se crearon tres comités sobre cuestiones de primera línea, salud y vivienda, para identificar los vacíos en los servicios y facilitar el acceso. Entre sus actividades, se reunieron con clínicas locales, determinaron las necesidades de formación de los trabajadores de primera línea, realizaron encuestas para identificar los servicios y obstáculos existentes, llevaron a cabo un ejercicio de mapeo de vivienda, desarrollaron planes de acción específicos en materia de vivienda y salud, y elaboraron un mapa de servicios de emergencia para los recién llegados. También se estableció un comité de seguridad con la ciudad, la policía y organizaciones de primera línea, con el fin de abordar directamente los aspectos necesarios para mejorar la comunicación y reducir la delincuencia y la violencia. Se contrataron dos trabajadores de primera línea, uno de una organización indígena y otro de otra organización no indígena, para centralizar el trabajo de primera línea en la zona de Cabot Square, y se está poniendo en marcha un sistema global de seguimiento y evaluación. Entre las iniciativas previstas, habrá sesiones de capacitación para los trabajadores de primera línea, la ampliación del horario y los servicios en un centro de día local, la reubicación de los servicios existentes y la implementación de planes de mejora de la convivencia en la plaza.

El Proyecto de Cabot Square destaca el papel fundamental que las redes locales pueden desempeñar en la movilización de los funcionarios y servicios de la ciudad y en la elaboración de soluciones creativas. Es importante tener en cuenta que el equipo de proyecto ha logrado llevar a cabo una gran cantidad de trabajo en un corto período de tiempo, debido principalmente a la fuerza de la red existente, pero también a la apertura que ha demostrado la Alcaldía. Ellos se han mostrado dispuestos a mejorar la comunicación con la sociedad civil y a proceder a un reequilibrio de poderes, compartiendo información y permitiendo que los grupos locales tomaran el control del proyecto.

Notas

1 Los maoríes de Nueva Zelanda han experimentado la urbanización más rápida de cualquier grupo nacional indígena o no indígena, seguido por los mapuches de Chile, los masái de Tanzania, los embera de Colombia y los inuit de Canadá (Yescas Ángeles Trujano, 2008, p. 26).

2 Por ejemplo, en Toronto (Canadá), los aborígenes urbanos representan el 25 % de las personas sin hogar, pero solo el 2 % de la población de la ciudad.

3 La movilidad adopta varias formas, en particular los nómadas, seminómadas, trashumante, semisedentarios, etc.

4 La WIMSA establece consejos para hacer lobby a favor de los pueblos indígenas de Namibia, Sudáfrica, Botsuana y Angola.

5 Véase AGNU (2007).

6 www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/Pages/UNIPPartnership.aspx

7 Se trata del principal órgano de derechos humanos de la ONU.

8 Por ejemplo, el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, BID y la Unión Europea.

9 Como la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo o el Organismo Danés de Desarrollo Internacional.

10 Véase el sitio web del Banco Mundial: www.worldbank.org/en/topic/indigenouspeoples/overview; y <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,contentMDK:2553653~menuPK:4564185~pagePK:64709096~piPK:64709108~theSitePK:502184,00.html>

11 www.dss.gov.au/our-responsibilities/indigenous-australians/programs-services/closing-the-gap/closing-the-gap-national-urban-and-regional-service-delivery-strategy-for-indigenous-australians

12 Los datos de la OIM suelen compilarse a partir de los registros administrativos, estadísticas fronterizas y/o encuestas de hogares.

13 Por ejemplo, el acuerdo de cooperación para la recogida de datos de los pueblos indígenas entre la Secretaría del UNPFII con ONU DAES; proyecto de un Manual de Principios y Recomendaciones Internacionales para Censos de Población y Viviendas, que incluya a los pueblos indígenas como un tema aparte, y la CEPAL y la CELADE – División de Población han prestado asistencia técnica a los grupos de las organizaciones indígenas para producir datos sociodemográficos.

14 Esta categoría incluye a quienes declaran que su raza es «indio americano o nativo de Alaska» o que están inscritos en una tribu principal, como navajo, pies negros, Inupiat, Yup'ik, o son de grupos de indios de América Central o de Sudamérica.

15 En 2010, la tasa de agresiones con agravante informadas por las víctimas contra indios americanos o nativos de Alaska fue de 19,5 por cada 1 000 personas.

16 En Canadá hay tres grupos indígenas principales (Primeras Naciones, inuits y mestizos). Los pueblos indígenas que viven en Canadá se consideran *aborígenes* (el término utilizado por el Gobierno de Canadá para los pueblos indígenas).

17 Agresión sexual, robo, asalto físico, robo de propiedad personal, allanamiento de morada, robo de vehículos de motor o de piezas de vehículos, robo en viviendas y vandalismo.

18 La edad es el factor que más pesa. Los jóvenes de entre 15 y 24 años son 6,2 veces más propensos que los mayores de 55 años a ser víctimas. El riesgo de victimización entre personas separadas/divorciadas o solteras es, respectivamente, 1,8 y 1,5 veces mayor que el riesgo de las personas casadas.

19 El pueblo indígena polinesio de Nueva Zelanda.

20 Por ejemplo, los pueblos sami o lapones de Noruega, Finlandia, Suecia y la península rusa de Kola, las Primeras Naciones de Canadá y los Estados Unidos y un sinnúmero de grupos de Asia, África y América del Sur.

21 La migración interna rural-rural puede ser realizada por pueblos indígenas sedentarios o nómadas, por razones de proximidad cultural y espacial. Este tipo de migración es el menos perjudicial para la vida de los pueblos indígenas; tiende a ser estacional o de corto plazo. También se asocia con la *migración transfronteriza*, que a menudo puede ser peligrosa, resultando en la detención, el maltrato y la deportación.

22 Si bien los datos por países ofrecen una buena información, la falta de recogida de datos estandarizada restringe la comparación entre países.

23 El Censo ha sufrido cambios y recientemente se ha remplazado el extenso cuestionario obligatorio por una encuesta voluntaria (la Encuesta Nacional de Hogares).

24 Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI).

25 Los sami son el pueblo indígena ugrofinés que habita en zonas de Noruega, Suecia, Finlandia y la península de Kola, en Rusia.

26 www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2013/VAIWG_FINAL.pdf.

27 La Ley de asuntos indígenas define la reserva como una extensión de tierra, con un título legal que ostenta Su Majestad, y que se otorga para el uso y beneficio de un grupo (es decir, el grupo de Primeras Naciones).

28 Departamento federal de Canadá responsable de la salud.

29 Cornell, Curtis y Jorgensen (2004, p. 10).

30 Cornell, Jorgensen, y Kalt (2002, p. 17).

31 Véase www.ncie.org.au/

32 Véase www.nayapdx.org/

33 Véase www.aboriginallegal.ca/

34 Un informe Gladue es un informe previo a la sentencia y la audiencia de fianza que puede solicitar un tribunal al juzgar a un aborígen, según la sección 718.2(e) del Código Penal canadiense.

35 Se han apuntado cinco concepciones diferentes de la cohesión social: valores comunes y una cultura cívica; orden social y control social; solidaridad social y la reducción de las disparidades económicas; cohesión social como redes sociales y capital social; y cohesión social como el apego al lugar e identidad (Beauvais y Jensen, 2002).

36 Los autores se refieren principalmente a Canadá, pero se han hecho afirmaciones similares en referencia a otras partes del mundo. Ellos sostienen que la distancia entre las formas «tradicionales» culturales de los pueblos indígenas y la sociedad moderna se ha ampliado, lo que hace más difícil la participación en la sociedad de ciertos grupos.

37 www.worldindigenousnetwork.net/

38 La creación de asociaciones es un principio de las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito, de 2002, y un objetivo importante del Programa de Acción del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo.

39 Véase www.edmonton.ca/city_government/documents/PDF/backgrounder.pdf

40 Véase el Censo de 2006.

41 Véase el Censo de 2005, www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/censos

42 Según la Corte Constitucional de Colombia, hay al menos 27 grupos indígenas en riesgo de extinción como consecuencia del conflicto armado.

43 Véase el Censo de 2005, www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/censos

44 Decreto 543 (artículo nueve): «Se adoptará una Política Pública para los Pueblos Indígenas en Bogotá, D.C.» Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2013). Dicha política está relacionada con los Planes de Acción Afirmativa desarrollados en 2008 en el marco de la constitución.

45 Autoidentificados como indígenas.

46 Véase Instituto Nacional de Estadística www.ine.es/en/welcome_en.htm

47 Véase Instituto Nacional de Estadística www.ine.es/en/welcome_en.htm

48 CONADI, Ministerio de Planificación. www.plasmadg.com/prueba/_index.php/programa-indigena-urbano

49 Asuntos indígenas en los Programas Presidenciales 2013, véase www.politicaindigena.org/adjuntos/ima_2534.pdf.

50 Una recomendación emitida en la Reunión del grupo internacional de expertos sobre los pueblos indígenas urbanos y la migración del 2013 (UNPFII, 2013).

51 Un agradecimiento especial a Leslie Solís y Néstor de Buen por su colaboración en la preparación de este artículo. Rodrigo A. Elizarrarás es el Coordinador del Programa de Seguridad y Justicia de México Evalúa: Centro de Análisis de Políticas Públicas.

52 Según datos del Censo de 2010.

53 El número indígenas puede ser mayor que el indicado. Como consecuencia de la emigración de su región de origen a las zonas urbanas, algunos habrán podido perder su idioma materno, pero mantener ciertas tradiciones y creencias que se consideran indígenas. Para saber más sobre los criterios utilizados para identificar a las poblaciones indígenas en los censos de América Latina, véase Resano (1999).

54 Yescas Ángeles Trujano (2008) señala que se trata de algo común en diversos países en desarrollo.

55 La Comisión de Desarrollo Indígena publica datos sobre el porcentaje de la población indígena en el conjunto de la población general de cada municipio. Aunque eso no suponga una información detallada sobre el lugar de origen o el idioma indígena hablado, sí que ayuda a identificar la región de origen.

56 Los cálculos se realizan comparando el porcentaje de la población indígena en cada estado con la población migrante total del estado.

57 En los últimos años, la violencia entre los grupos del crimen organizado ha influido en los patrones de migración, aunque principalmente en los que afectan a las clases altas y medias que se trasladan a ciudades menos violentas. Este fenómeno no se refiere directamente a la población indígena, excepto quizás a los Tarahumara de Chihuahua y a los que viven en ciertas regiones de Michoacán.

58 Algunos casos han sido noticiados por los medios de comunicación, como la intimidación de una niña mixteca de 16 años por sus compañeros de clase, sin que la dirección de la escuela tomara medida alguna (ver www.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2013/procuraduria-cita-rendir-declaracion-caso-ninia-969562.html, en español) y el trato discriminatorio a un niño mazateco de cinco años por sus maestros (véase <http://elmanana.com.mx/noticia/23540/Paquito-nio-mazateco-que-fue-discriminado-en-su-escuela.html>).

59 Se estima que en México el 92 % de los delitos no son denunciados (INEGI, 2012).

60 Véase Chapa *et al.* (2014). *Prevención del delito en México: ¿Dónde quedó la evidencia?* México: México Evalúa: Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C.

61 Véase www.gobernacion.gob.mx/archivosPortal/pdf/Bases120213.pdf. Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (2011). *Nuevas perspectivas para el ejercicio 2012 en materia de prevención social de las violencias con participación ciudadana*.

62 Véase INEGI (2009).

63 (2012). *Programa conjunto: Construcción y evaluación de un modelo integral para prevenir la violencia de género en poblaciones indígenas en México desde un enfoque intercultural*. Ventana Oaxaca : Cooperación para el Desarrollo, 6. Obtenido de www.oaxaca.gob.mx.

64 Véase www.onu.org.mx/proyectos.html

65 Experta en Seguridad/Desarrollo Local/Políticas Interculturales e Indígenas, Miembro del Consejo de FEMUM ALC (Federación de Mujeres Municipalistas de América Latina y el Caribe).

66 Véase *Violencias y Mujeres Indígenas, Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas (ECMIA)* y CHIRAPAQ (Centro de Culturas Indígenas del Perú), primera edición, Lima, julio de 2013.

67 Un enfoque transversal —que analiza exhaustivamente factores como el origen étnico, la raza, el género, la edad y la situación económica para evaluar la vulnerabilidad de las poblaciones indígenas, en especial de las niñas— puede dar una idea de cómo se produce y se perpetúa la violencia.

68 CHIRAPAQ

69 En el caso de la región norteña de Valle del Río Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), en donde están presentes grupos de narcotraficantes y grupos armados.

70 Con el apoyo del gobierno de Canadá, llevamos a cabo un estudio en San Juan de Lurigancho, el asentamiento más grande y más poblado del país, analizando la violencia de género entre las mujeres y en las escuelas en relación con el maltrato infantil, y el impacto del terrorismo sobre la vida de las mujeres. Miles de ellas habían huido de este asentamiento con el fin de escapar de la violencia local. Con la financiación y el apoyo del Banco Mundial, que también llevó a cabo una evaluación sobre la violencia juvenil como parte del proyecto Defensores de la Paz, y en asociación con INCAFAM, una organización no gubernamental.

71 CHIRAPAQ.

72 La principal plaza de La Paz, en Bolivia, donde se encuentra el palacio presidencial.

73 Las fotos 1 y 2 se tomaron durante una investigación de campo, en la comunidad Cantagallo, en Lima, Perú, para esta contribución.

74 Gerente de Educación, Banco Mundial, Washington D.C. Las opiniones expresadas aquí son las del autor y no deben atribuirse al Grupo del Banco Mundial. Se agradece la ayuda en la investigación de Jessica Cruz.

75 Véase <http://undesadspd.org/IndigenousPeoples.aspx>

76 Utilizamos fuentes externas para justificar la inclusión y ampliar nuestro análisis a las «minorías étnicas» que presenten las características generalmente atribuidas a los pueblos indígenas. Así, se estudian los pueblos indígenas y las minorías étnicas (y tribus) en los países con las poblaciones étnicamente minoritarias o indígenas más numerosas, es decir, la India y China.

77 Son, respectivamente, Analista Senior del CIPC y exsupervisora del Proyecto Cabot Square; coordinadora del Proyecto Cabot Square; y ex oficial de proyectos del Proyecto Cabot Square.

78 Véase www.reseamtltnetwork.com/eng/Home.aspx

79 Entre los participantes había organismos gubernamentales, organizaciones comunitarias, médicos, centros de acogida, centros de día y otros proveedores de servicios.

Referencias

CAPÍTULO 4

Migración indígena y comunidades locales

- Aberson, C. L., Shoemaker, C., & Tomolillo, C. (2004). Implicit bias and contact: The role of interethnic friendships. *The Journal of Social Psychology, 144*(3), 335–347.
- Acharya, A. K., & Codina, M. R. (2012). Social segregation of indigenous migrants in Mexico: An Overview from Monterrey. *Urbani izziv, 23*(1), 140-149.
- AGNU (2007, September 13). *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Retrived from <http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/07/PDF/N0651207.pdf?OpenElement>
- AOC (2012, January). *Native American Statistical Abstract: Violence and Victimization*. Retrieved from www.courts.ca.gov/documents/Tribal-NAmericanStatsAbstract.pdf
- Australian Bureau of Statistics. (2011, February 17). *Demographic, social and economic characteristics overview: Aboriginal and Torres Strait Islander People and where they live*. Retrieved from www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/lookup/4704.0Chapter210Oct+2010#Mob
- Australian Government Productivity Commission. (2013, December 20). *Overcoming Indigenous Disadvantage: Key Indicators 2011*. Retrieved from www.pc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0010/111610/key-indicators-2011-overviewbooklet.pdf
- Beauvais, C., & Jenson J. (2002). *Social Cohesion: Updating the state of the research*. CPRN Discussion paper. Ottawa: CPRN.
- BID (2012). *CH-T1066: Urban Indigenous Program: Initial elements*. Retrieved from www.iadb.org/en/projects/project-description-title,1303.html?id=ch-t1066
- Blaser, M., Feit, H. A., & McRae, G. (2004). *In the way: Indigenous peoples, life projects, and development*. New York: Zed Books & IDRC.
- Bourassa, C., McKay-McNabb, K. & Hampton, M. (2006). Racism, sexism and colonialism: The impact on the health of Aboriginal women in Canada. In A. Medovarski and B. Cranney (Eds.), *Canadian Woman Studies: An Introductory Reader 2nd ed.* Toronto: Inanna Publications and Education.
- Bryant, C., & Willis, M. (2008). *Risk factors in Indigenous violent victimization*. Technical and Background paper no. 30. Canberra: AIC.
- Canada Mortgage and Housing Corporation (2004). *Effects of Urban Aboriginal Residential Mobility*. Ottawa: Canada Mortgage and Housing Corporation.
- Carillo, A. C. (2009). Internal displacement in Colombia: Humanitarian, economic and social consequences in urban settings and current challenges. *International Review of the Red Cross, 91*(875), 527-546.
- Carli, V. (2012). The city as a 'space of opportunity': Urban indigenous experiences and community safety partnerships. In D. Newhouse, K. FitzMaurice, T. McGuire-Adams, & D. Jetté, *Well-Being in the Urban Aboriginal Community*. Toronto: Thompson Educational Publishing, Inc.
- CEPAL (2013). Contributions made by ECLAC from a rights perspective regarding indigenous peoples' and afro-descendents' affairs. *Regional Conference on Population*. Montevideo: CEPAL.
- Cobo, J. M. (2009). *Study of the Problems of Discrimination against Indigenous Populations*. 3. New York: UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities.
- Cornell, S., Curtis, C., & Jorgensen, M. (2004). *The concept of governance and its implications for First Nations*. Joint Occasional Papers on Native Affairs. Tuscon: Udall Center for Studies in Public Policy.
- Cornell, S., Jorgensen, M., & Kalt, J. P. (2002). *The First Nations Governance Act: Implications of research findings from the United States and Canada*. Tuscon: Udall Center for Studies in Public Policy.
- Cunneen, C., Boyd-Caine, T., & Hopgood, K. (2001). *The impact of crime prevention on Aboriginal communities*. Sydney: New South Wales Attorney General's Department.
- Del Popolo, F., Oyarce, A., Ribotta, B. & Rodríguez J. (2007). *Indigenous peoples and urban settlements: Spatial distribution, internal migration and living conditions*. Santiago de Chile: CELADE Population Division.
- Durin, S. M., & Sheridan, C. (2003). Rostros Desconocidos. Perfil socio demográfico de las Indígenas en Monterrey. *Trayectorias, 9*(23), 29-42.
- Dzib, N. H. (2003). Los Mixtecos en Nuevo León. *Culturas Populares, 1*(1), 11-23.
- Environics Institute. (2011). *Urban Aboriginal Peoples Study. Montreal Report*. Toronto: Environics Institute.
- Environics Institute. (2010). *Urban Aboriginal Peoples Study*. Toronto: Environics Institute.
- Farfán, O., & Fernández, I. (2001). Identidad y conversión religiosa de los. *Revista de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Autónoma de Nuevo León, 1*(3), 77-85.
- GNUD (2009). *Guidelines on indigenous peoples issues*. New York y Ginebra: ONU.
- Gobierno de Colombia. (2011, November). *Formulación participativa de la política pública distrital para el reconocimiento, garantía, protección y restablecimiento de derechos de los pueblos indígena en Bogotá*. Retrieved from www.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/polpublicas/pol%C3%ACtica%20ind%C3%ACgena.pdf
- Hall, G., & Patrinos, H. A. (2012). *Indigenous Peoples, Poverty, and Development*. Washington, D.C.: Cambridge University Press.

- Hall, G., & Patrinos, H. A. (2006). *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America*. New York: Palgrave MacMillan.
- Harvard Project on American Indian Economic Development. (2008). *The State of the Native Nations: Conditions under US Policies of Self-Determination*. New York: Oxford University Press.
- Heritz, J. (2010). *Urban Aboriginal Peoples in Canada: Beyond Statistics*. Montreal: CPSA Conference.
- Hodgson, D. L. (2002). Introduction: Comparative Perspectives on the Indigenous Rights Movement in Africa and the Americas. *American Anthropologist*, 104(2), 1037-1049.
- Holston, J. (2010). *Right to the City, Right to Rights, and Urban Citizenship*. Berkeley: University of California.
- Homel, P. (2009). Lessons for Canadian crime prevention from recent experience. *IPC Review*, 3, 13-39.
- Kainz, T., Carson, D. A., & Carson, D. B. (2012). Temporary Indigenous Mobility in Remote South
- Australia: Understanding the Challenges for Urban Based Health and Social Service Delivery. *Journal of Rural and Community Development*, 7(1), 16-36.
- Kiedrowski, J. (2013). *Trends in Indigenous Policing Models: An International Comparison*. Retrieved from Public Safety Canada: www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/trnds-ndgns-plcmdl/trnds-ndgnsplc-mdl-eng.pdf.
- Letskemann, Paul G. (2004). First Nations Urban Migration and the Importance of "Urban Nomads" in Canadian Plains Cities: A Perspective from the Streets. *Canadian Journal of Urban Research*. 13(2), 241-256.
- Lévesque, C., & Cloutier, E. (2010). *La condition itinérante parmi la population autochtone à Montréal et à Val-d'Or*. Montréal: Odena.
- Levi, J. M., & Maybury-Lewis, B. (2012). Becoming indigenous: Identity and heterogeneity in a global movement. In G. H. Hall, & H. A. Patrinos, *Indigenous peoples, poverty, and development*. New York: Cambridge University Press.
- Lindstrom, D. P., & Hernández, C. H. (2006). Internal Migration and Contraceptive Knowledge and Use in Guatemala. *International Family Planning Perspectives*, 32(3), 146-153.
- Ministry of Justice New Zealand. (2011, June). *Multiple victimization in New Zealand: Findings from The 2009 New Zealand Crime and Safety Survey*. Retrieved from www.justice.govt.nz/publications/global-publications/c/NZCASS2009/documents/NZCASS%20Multiple%20victimization.pdf
- Montreal Urban Aboriginal Community Strategy Network. (2012). *The Aboriginal Justice Research Report*. Montreal: Montreal Urban Aboriginal Community Strategy Network.
- Morse, B. W. (2010). *Developing Legal Frameworks for Urban Aboriginal Governance*. Ottawa: Institute on Governance.
- Newhouse, D. & Peters, E. (Ed.) (2003). *Not Strangers in These Parts. Urban Aboriginal Peoples*. Policy Research Institute, Government of Canada.
- Norris, M.J., & Clatworthy, S. (2011). Urbanization and migration patterns of Aboriginal populations in Canada: A half century in review (1951 to 2006). *Aboriginal Policy Studies*, 1(1), 13-77.
- NWAC (2013). *What Their Stories Tell Us: Research findings from the Sisters In Spirit initiative*. Retrieved from www.nwac.ca/sites/default/files/imce/2010_NWAC_SIS_Report_EN.pdf.
- OACDH (2006). *Report of Civil Society Organizations on the Situation of Economic, Social, Cultural and Environmental Rights in Mexico*. Mexico City: OACDH.
- Office of the Correctional Investigator. (2013). *Backgrounder – Aboriginal Offenders – A Critical Situation*. Government of Canada. Retrieved from www.oci-bec.gc.ca/cnt/rpt/oth-aut/oth-aut20121022info-eng.aspx.
- ONU (2010). *World population prospects: The 2010 revision*. New York: ONU.
- ONU Mujeres. (2013). *Expert Group Meeting: Structural and policy constraints in achieving the MDGs for women and girls*. Retrieved from www.unwomen.org/en/csw/csw58-2014/preparations/expertgroup-meeting
- ONU-HÁBITAT & OACDH (2010). *Urban indigenous peoples and migration: A review of policies, programmes and practices*. Nairobi: ONU-HÁBITAT.
- ONU-HÁBITAT & OACDH (2005). *Indigenous peoples' right to adequate housing: A global overview*. Nairobi: ONU-HÁBITAT.
- ONU-HÁBITAT (2011). *Securing land rights for indigenous peoples in cities*. Nairobi: ONU-HÁBITAT.
- ONU-HÁBITAT (2006). *Restore the Health of your Organization – A Practical Guide to Curing and Preventing Corruption in Local Governments and Communities*. Nairobi: ONU-HÁBITAT, FPD, OSI.
- OVC (2013). *2013 National Criminal Justice Reference Service Resource Guide*. Retrieved from Section 6 Statistical Overviews: <http://ovc.ncjrs.gov/ncvrv2013/pdf/StatisticalOverviews.pdf>.
- Pedersen, P. & Nyseth, T. (2013). *Urban Sámi and the city as a frame for development of a new Sámi cultural form in Scandinavia*. Proceedings from the First International Conference on Urbanisation in the Arctic. Nordregio Working Paper, 6, 79-85. Retrieved from www.diva.portal.org/smash/get/diva2:700295/FULLTEXT01.pdf
- Pérez Ruiz, M.L. (2007). Metropolitismo, globalización y migración indígena en las ciudades de México. *VillaLibre: Cuadernos de estudios sociales urbanos*, 1, 68-94.
- Perreault, S. (2011). *Violent victimization of Aboriginal people in the Canadian provinces, 2009*. Ottawa: Statistics Canada.
- Peter-McGill Community Council. (2009). *Portrait du quartier Peter-McGill*. Montréal: Peter-McGill Community Council.
- RCMP (2014). *Missing and Murdered Aboriginal Women: A National Operational Overview*. Ottawa: RCMP.
- Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec. (2008). *Brief concerning urban aboriginal homelessness in Quebec*. Retrieved from www.reseaudialog.qc.ca/DocsPDF/URBANABORIGINALHOMELESSNESS.pdf

- Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2013, Abril 22). *Decreto 171 de 2013. Por medio del cual se estandarizan las definiciones y se unifica el plazo para la formulación o ajuste de los Planes de Acción de las Políticas Públicas Poblacionales y los Planes de Acción Integrales de Acciones Afirmativas de Bogotá, D.C.* Retrieved from www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=52889
- Statistics Canada. (2011). *National Household Survey*. Retrieved from www12.statcan.gc.ca/nhsenm/index-eng.cfm.
- Statistics Canada. (2006). *Aboriginal Population Profile for Montreal*. Retrieved from www.statcan.gc.ca/pub/89-638-x/2009002/article/11059-eng.htm
- Statistics New Zealand. (2013). *2013 Census QuickStats about Māori*. Retrieved from www.stats.govt.nz/Census/2013-census/profile-and-summary-reports/quickstats-about-maori-english/population.aspx
- Statistics New Zealand. (2012). *New Zealand's Prison Population*. Retrieved From www.stats.govt.nz/browse_for_stats/snapshots-of-nz/yearbook/society/crime/corrections.aspx
- Statistics New Zealand. (2001). *Demographic Trends, 2000*. Wellington: Statistics New Zealand.
- Toye, M. (2007). *Social Cohesion: The Canadian Urban Context*. Ottawa: Parliament of Canada.
- Truman, J., Langton, L., & Planty, M. (2013). *Criminal Victimization, 2012*. Retrieved from www.bjs.gov/content/pub/pdf/cv12.pdf
- UNPFII (2013, October 30). *Urban Indigenous Peoples and Migration: Challenges and Opportunities*. Retrieved from www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/6_session_factsheet2.pdf
- UNPFII (2011). *Report on the tenth session*. New York: UN.
- UNPFII. (2009). *The state of the world's indigenous peoples*. New York: UN.
- UNPFII (2007). *Report of the International Expert Group Meeting on urban indigenous peoples and migration*. Santiago de Chile: Secretariat of the UNPFII.
- US Census Bureau News. (2013). *American Indian and Alaska Native Heritage Month: November 2013*. Washington, DC: US Department of Commerce.
- US Census Bureau. (2012). *2012 American Community Survey 1-Year Estimates*. Retrieved from <http://factfinder2.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=bkmk>.
- US Census Bureau. (2010). *The American Indian and Alaska Native Population: 2010*. Retrieved from www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-10.pdf.
- Waldram, J., Herring, A., & Young, T. (2006). *Aboriginal health in Canada: Historical, cultural and epidemiological perspectives*. Toronto: University of Toronto Press.
- Walker, R. C. (2005). Social cohesion? A critical review of the Urban Aboriginal Strategy and its application to address homelessness in Winnipeg. *The Canadian Journal of Native Studies*, XXV(2), 395-416.
- Widdowson, F., & Howard, A. (2008). *Disrobing the Aboriginal Industry: The Deception Behind Indigenous Cultural Preservation*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Willis, M. (2011). Non-disclosure of violence in Australian Indigenous communities. *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, No. 405. Canberra: AIC.
- Wundersitz, J. (2010). Indigenous perpetrators of violence: Prevalence and risk factors for offending. *Research and public policy series*, No. 105. Canberra: AIC.
- Yescas Angeles Trujano, C. (2008). *Indigenous Routes: A Framework for Understanding Indigenous Migration*. Ginebra: OIM.

CONTRIBUCIONES

Tendencias de la migración indígena interna en México: la lucha por adaptarse a un entorno urbano

- Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. (2011). *Nuevas perspectivas para el ejercicio 2012 en materia de prevención social de las violencias con participación ciudadana*. Retrieved from www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/490/2/iages/Nevas%20perspectivas.pdf
- Chapa, L., Fernández, L. & Ley, S. (2014). *Prevención del delito en México: ¿Dónde quedó la evidencia?* México: México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C.
- Cornelius, W. A. & Bustamante, J.A. (Eds). (1989). *Mexican Migration to the United States: Origins, Consequences, and Policy Options*. La Jolla: Center for US-Mexican Studies.
- Cornelius, W. A., Fitzgerald, D., Hernandez, J. & Borger, S. (2009) *Migration from the Mexican Mixteca: A Transnational Community in Oaxaca and California*. La Jolla: Center for Comparative Immigration Studies
- Durand, J. & Douglas, M. (Eds). (2004). *Crossing the Border. Research from the Mexican Migration Project*. New York: Russell Sage Foundation.
- Durin, S. (2007). ¿Una educación indígena intercultural para la ciudad? El departamento de Educación indígena en Nuevo León. *Frontera Norte*, 19.
- Fletcher, L. P. (1999). *La casa de mis sueños. Dreams of a Home in a Transnational Mexican Community*. Texas: Westview Press.
- Hall, G. & Patrinos, H. A. (2005). *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*. Bogotá: Banco Mundial, Mayol.
- Hanson, G. H. & Woodruff, C. (2003). *Emigration and Educational Attainment in Mexico*. San Diego: UCSD.
- Hor bath, J. E. (2008). *La discriminación laboral de los indígenas en los mercados urbanos de trabajo en México: Revisión y balance de un fenómeno persistente*. México, DF.: FLACSO.
- INEGI (2010). *Estadísticas a propósito del día internacional del Migrante*. Retrieved from www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2013/migrant/e0.pdf?inegi&c=2897&ep=147
- INEGI (2009). *Perfil sociodemográfico de la población que habla lengua indígena*. Aguascalientes: INEGI. Disponible en: www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/6_session_factsheet2_es.pdf.

- Iturralde, D. (2003). Pueblos indígenas, derechos económicos, sociales y culturales, y discriminación. *Revista IIDH*, 38, 233-256.
- Lara Flores, S. M. (2003). Violencia y contrapoder: una ventana al mundo de las mujeres indígenas migrantes en México. *Revista de Estudios Feministas*, 11(2), 381-397.
- Melesio Nolasco, M. (2006). *Migración indígena y derechos humanos (Jornaleros agrícolas en México)*. México, D.F.: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Cuarta Visitaduría General.
- Navarrete Linares, F. (2008). *Los Pueblos Indígenas de México: Pueblos indígenas del México contemporáneo*, México, D.F.: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas-PNUD.
- Resano, E. (1999). La utilización del muestreo en los censos de población y vivienda. *Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía América Latina: aspectos conceptuales de los censos del 2000*. Santiago: CEPAL.
- Yescas Angeles Trujano, C. (2008). *Indigenous Routes: A Framework for Understanding Indigenous Migration*. Geneva: IOM.
- Zuñiga, V. & Hernández, R. (Eds.). (2005). *New Destinations: Mexican Immigration in the United States*. New York: Russell Sage Fund.
- Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo mundial**
- Banco Mundial (2011). *Global Monitoring Report 2011: Improving the Odds of Achieving the MDGs*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bando, R., López-Calva, L. F. & Patrinos, H. A. (2005). *Child Labor, School Attendance, and Indigenous Households: Evidence from Mexico*. Banco Mundial Policy Research Working Paper No. 3487. Washington, DC: Banco Mundial.
- Dang, H.-A. (2012). Vietnam: A Widening Poverty Gap for Ethnic Minorities. In G.H. Hall and H.A. Patrinos, eds., *Indigenous Peoples, Poverty, and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Das, J. K., Hall, G., Kapoor, S., & Nikitin, D. (2012). India: The Scheduled Tribes. In Hall, G.H. and Patrinos, H.A. (Eds.). *Indigenous Peoples, Poverty, and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fiszbein, A. & Schady, N. (2009). *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington, DC: Banco Mundial Policy Research Report.
- Gertler, P.J. (2004). Do Conditional Cash Transfers Improve Child Health? Evidence from PROGRESA's Control Randomized Experiment. *American Economic Review Papers and Proceedings*, 94(2), 336-341.
- Hall, G.H. & Patrinos, H.A. (Eds.) (2012). *Indigenous Peoples, Poverty, and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, G.H. & Patrinos, H.A. (Eds.) (2006). *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America*. London: Palgrave Macmillan.
- Hall, G.H. & Patrinos, H.A. (2005). Latin America's Indigenous Peoples. *Finance and Development*, 42(4).
- Hannum, E. & Wang, M. (2012). China: A Case Study in Rapid Poverty Reduction. In G.H. Hall and H.A. Patrinos, eds., *Indigenous Peoples, Poverty, and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kharas, H., Leipziger, D., Maloney, W., Thillainathan, R., & Hesse, H. (2008). *Chilean Growth through East Asian Eyes*. Working Paper 31. Washington, DC: Commission on Growth and Development.
- Larrea, C. & Montenegro Torres, F. (2006). Ecuador. In G.H. Hall and H.A. Patrinos, eds., *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America*. London: Palgrave Macmillan.
- Psacharopoulos, G., & Patrinos, H.A. (Eds.) (1994). *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Ravallion, M. (2011). A Comparative Perspective on Poverty Reduction in Brazil, China, and India. *Banco Mundial Research Observer*, 26(1), 71-104.
- Schultz, T.P. (2004). School subsidies for the poor: evaluating a Mexican strategy for reducing poverty. *Journal of Development Economics*, 74(1), 199-250.
- Wang, S. (2004). *Poverty Targeting in the People's Republic of China*. Discussion Paper No. 4. Tokyo: Asian Development Bank Institute.

5

LA PREVENCIÓN DE LA TRATA DE PERSONAS

La prevención de la trata de personas

5

Introducción

Como se sugiere en la introducción de este informe, la trata de personas, a menudo considerada como la «esclavitud moderna», sigue siendo motivo de preocupación nacional e internacional. Se trata de un problema sumamente complejo que implica la captación de personas por la fuerza, el fraude o el engaño, con el fin de explotarlas para obtener beneficios. Afecta a hombres y mujeres, jóvenes y niños y niñas, principalmente para su explotación laboral o sexual, aunque hay también una proporción mucho menor de casos relacionados con el tráfico de órganos humanos o con fines matrimoniales. La trata no es un fenómeno nuevo, pero desde que se adoptó el *Protocolo de las Naciones Unidas para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas*, que complementa a la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000, se han multiplicado las actividades para promulgar legislaciones que penalicen la trata de personas, mejorar la recogida de datos para realizar un seguimiento de sus patrones de actividad, identificar y procesar a los delincuentes y poner en marcha servicios de protección y apoyo a las víctimas. Al igual que sucede con otros temas de los que se analizan en este informe, el género y la edad son factores muy importantes.

Al mismo tiempo, durante los catorce años transcurridos desde la aprobación del Protocolo, la amplitud de la trata parece haber aumentado y no da señales de desaceleración. Se considera una de las actividades criminales más grandes y que más rápidamente crecen en el mundo (OIM, 2013, p. 37). Además, es sumamente lucrativa. Se estima que los beneficios a nivel mundial de la explotación sexual rondan los 99 000 millones de dólares y los de la explotación laboral, los 51 000 millones (OIT, 2014). También tienen un alto costo para las personas y los países. Los tratantes han aprovechado los veloces cambios en la tecnología de las comunicaciones, de un aumento en la demanda de los servicios que suelen desempeñar las personas víctimas de trata en los países de destino, y de la provisión aparentemente incesante de gente deseosa de mejorar sus vidas, que se convierten en víctimas de la trata. Sigue siendo un delito muy difícil de detectar y perseguir y el número

de juicios que prosperan continúa siendo muy bajo en la mayoría de los países en relación con la gran atención que el tema ha recibido. El Protocolo también ha conllevado el levantamiento de una gran cantidad de fondos para la investigación y el desarrollo de proyectos en muchos países, que han contribuido a mejorar el conocimiento acerca de las dificultades de la respuesta a la trata y de las ventajas y desventajas de las políticas iniciadas.¹

El Informe internacional de 2012 del CIPC examinó las tendencias de la trata de personas, el avance de la legislación nacional que penaliza la trata de personas y los planes de acción nacionales para combatirla y prevenirla. Ese informe puso de manifiesto que, en 2011, 140 de 193 países habían promulgado algún tipo de legislación nacional en materia de trata de personas y que el 42 % de los países tenían un plan de acción nacional en la materia. El impacto de las normas y estándares internacionales en los países es claro, puesto que la gran mayoría de la actividad nacional se ha producido en la década siguiente a la aprobación del Protocolo. Nunca resulta fácil de evaluar en qué medida se aplican esas leyes y planes, pero suponen pasos importantes en el reconocimiento del problema. El informe de 2012 del CIPC también señaló que la mayoría de los planes de acción nacionales contenía algún elemento de prevención. En 2010 y 2011, el CIPC coorganizó reuniones nacionales e internacionales de expertos y examinó las iniciativas prometedoras de la prevención de la trata de personas, para reunir información con vistas a elaborar una estrategia de prevención en Canadá (Barrett y Shaw, 2011; ICCLR, 2011; Dandurand, 2012).²

Este capítulo tratará con más detalle algunas de las tendencias recientes de la trata de personas con fines sexuales y laborales, tanto a nivel nacional como internacional. También se fijará en los impactos diferentes que tiene sobre hombres y mujeres y niños y niñas y en algunos de los retos para las acciones de las políticas de prevención, acciones que no siempre se entienden y se reconocen bien. El capítulo no se centrará en muchas de las cuestiones relativas a la legislación y al enjuiciamiento de los tratantes, ni a la prestación de servicios a las víctimas —cuestiones que son componentes fundamentales de las estrategias

de trata—, sino que dedicará especial atención a los factores que deben regir las estrategias de prevención. En particular, analizará la evolución en el ámbito local, que es donde tiene lugar este tipo de explotación, así como las prácticas de prevención prometedoras que se están desarrollando en zonas o países donde los tratantes captan a sus víctimas.

Normas internacionales de apoyo a la prevención de la trata de personas

El *Protocolo de las Naciones Unidas para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños*, se aprobó inicialmente en 2000 y entró en vigor en 2003.³ Se centra en lo que se conoce como las tres pes: persecución, protección y prevención. Posteriormente, en 2008, se agregó una cuarta dimensión, referente a la necesidad de crear alianzas, reconociendo la importancia de establecer alianzas entre los sectores para abordar una cuestión tan compleja. El Protocolo destaca tres elementos básicos de la trata:

- El acto: la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de una persona.
- Los medios: la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de coacción, como rapto, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, y que pueden incluir «la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra».
- El propósito: la explotación, que se considera generalmente como el «quid» del delito.

Además del énfasis explícito que el Protocolo hace sobre las mujeres, la explotación de menores de 18 años, por cualquier medio, se considera como trata de personas (artículo 3c).

En lo tocante a la prevención, el Protocolo obliga a los Estados a tomar medidas para reducir los factores de riesgo, tales como la pobreza, el subdesarrollo o la falta de oportunidades, y para que adopten o refuercen las medidas para reducir la demanda. Otras convenciones internacionales relacionadas con la trata de personas incluyen la:

- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979 (CETFDICM). Artículo 6: «Los Estados tomarán todas las medidas apropiadas para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer»;
- Convenio 182 de la OIT, de 1999, sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación;
- Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 1989, y el *Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía*, de 2000; y

- Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas de la OACDH de las Naciones Unidas, de 2002.

Las directrices elaboradas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en 2002 sobre las políticas contra la trata de seres humanos incluyen una serie de principios relevantes para la prevención:

- Principio 3: «no causar daño», es decir, que las políticas de lucha contra la trata no deben afectar negativamente a los derechos humanos y la dignidad, especialmente de la víctima.
- Principio 4: las estrategias de prevención tendrán en cuenta que la demanda es una de sus causas fundamentales.
- Principio 5: los Estados y las organizaciones intergubernamentales velarán por que las intervenciones aborden los factores de vulnerabilidad, en particular la desigualdad, la pobreza y todas las formas de discriminación.
- Principio 6: los Estados deberán erradicar la participación o complicidad del sector público en la trata.

Además, la directriz 7 insta a los Estados a crear políticas para reducir los factores que crean demanda de servicios de comercio sexual, así como a desarrollar programas que ofrezcan opciones de medios de vida, especialmente para las mujeres y otros grupos tradicionalmente desfavorecidos.

Se han adoptado diversas iniciativas legislativas a nivel regional. En Europa, la OSCE formuló un Plan de acción para la lucha contra la trata de personas en 2003.⁴ El Consejo de Europa adoptó el Convenio sobre la lucha contra la trata de seres humanos, que entró en vigor en 2008, se instituyó un Relator regional sobre la lucha contra la trata en 2010 y una estrategia de la UE en 2012. En 2013, Eurostat publicó su primer informe estadístico sobre la trata de seres humanos en la región. Desde la aprobación del convenio del Consejo de Europa en 2008, el Grupo de Expertos en la Lucha contra la Trata de Seres Humanos (GRETA) ha seguido muy de cerca el avance de los países en su aplicación. En febrero de 2014, GRETA había evaluado las medidas tomadas al respecto en casi 30 países europeos (CdE, 2013).

Además de los códigos penales, muchos países utilizan igualmente la legislación en materia de inmigración y refugiados para controlar la trata y proteger a las víctimas, como sucede con la Ley sobre asilo e inmigración del Reino Unido, de 2004, que cubre todas las formas de trata de personas, o la Ley de inmigración y protección de los refugiados de Canadá, promulgada inicialmente en 2001, con enmiendas posteriores.

En cuanto a las medidas tomadas referentes al Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas desde 2003, se observan tres tendencias evidentes. Como suele suceder en la respuesta a las actividades delictivas, los países han prestado mayor atención al uso del derecho penal para perseguir y detener la trata y, más recientemente, a la protección de las víctimas, que a la elaboración de estrategias y programas de prevención. La prevención se ha restringido principalmente a programas de sensibilización del público en general, con unos pocos proyectos de sensibilización e información más específicos. En segundo lugar, la atención se ha centrado en su mayor parte en la trata con fines de explotación sexual, habiéndose prestado mucha menos atención a la trata con fines de explotación laboral, que puede afectar a un número mucho mayor de personas. Por ejemplo, los trabajadores que entran a un país en el marco de un programa laboral legal, como los trabajadores temporeros de la agricultura o los empleados de la construcción, tal vez no conozcan bien sus derechos a un salario justo y a condiciones de trabajo adecuadas, y quizás no sean capaces de reconocer una situación en que su explotación roce la trata. En tercer lugar, la trata internacional suele recibir mayor atención pública que la nacional. En Canadá, por ejemplo, es muy probable que el número de personas objeto de trata interna, especialmente con fines de explotación sexual, supere con creces el número de víctimas de la trata procedentes de otro país.

También es importante tener en cuenta la enorme diversidad de contextos, países y ciudades en que tiene lugar la trata. Las pautas de la trata de personas se ven muy influidas por la historia política, económica, social y cultural de un país, así como por las circunstancias y presiones actuales. Los países de bajos y medianos ingresos suelen ser los de origen de la trata, mientras que los países de altos ingresos suelen ser países de destino. También afecta a la vulnerabilidad respecto a la trata la geografía de un país o de una ciudad. La ampliación de la Unión Europea ha provocado algunos cambios drásticos en las pautas de la migración y ha facilitado la trata con fines de explotación sexual y laboral desde países y regiones más pobres, al tiempo que la facilidad de acceso también ha exacerbado los problemas. Una de las consecuencias ha sido la tensión surgida entre controlar las fronteras para evitar la entrada de inmigrantes víctimas de la trata o brindarles apoyo a esas víctimas. La contribución de Vincenzo Castelli al final de este capítulo, titulada *La trata de personas en Italia*, ilustra algunas de estas cuestiones.

Las estrategias de prevención nacionales y, en ciertos casos, provinciales o estatales son muy importantes para fomentar la prevención de la trata de personas y el apoyo a las víctimas. Diversos países, entre ellos Canadá y muchos países europeos, cuentan ahora con

planes de acción nacionales con un fuerte componente de prevención, así como con sistemas nacionales de coordinación de información o relatores para supervisar la política sobre la trata de personas. Así, tanto los Países Bajos como Finlandia cuentan con relatores nacionales en materia de trata de personas. Aunque las acciones a nivel local son menos frecuentes, están surgiendo una serie de herramientas que pueden utilizar las ciudades y los gobiernos locales, como: asociaciones locales de coordinación, auditorías de seguridad local para orientar la elaboración de estrategias de prevención adaptadas al contexto local, así como protocolos locales, a ejemplo de los elaborados por comunidades empresariales y propietarios y empleados de hoteles.

La falta de datos sobre la trata de personas

Como se vio en el capítulo 3, entre la migración, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos existen relaciones estrechas y complejas, y son elementos que forman parte de un continuo con motivaciones similares y causas subyacentes. Diversos observadores han manifestado que no es posible plantar cara a la trata sin abordar al mismo tiempo la migración (Rao y Presenti, 2012). La trata de personas constituye una proporción muy pequeña de la migración en general, estimada en 232 millones de personas en 2013 (ONU DAES, 2013). El tráfico de migrantes y la trata forman parte de la población migrante en situación irregular a nivel mundial. En algunos casos, las personas introducidas en un país con su propio consentimiento pueden convertirse en víctimas de trata cuando los contrabandistas de personas piden un pago adicional, retienen sus documentos o les exigen realizar trabajos forzados para pagar sus «deudas».

Dada su naturaleza clandestina, no resulta nada fácil realizar estimaciones internacionales sobre la incidencia y prevalencia de la trata de personas, las cuales, además, subestiman considerablemente el alcance y las tendencias de la trata. Los tratantes reaccionan rápidamente para cambiar sus rutas y métodos en respuesta a la aplicación de medidas de seguridad más estrictas o a cambios en la legislación, lo que hace muy difícil su detección. En algunas regiones, especialmente en África, en ausencia de una legislación contra la trata, hay también muy poca información (Njoh y Ayuk-Etang de 2013, US Department of State, 2013). Incluso en los países que tienen legislación al respecto, es poco probable que los informes policiales proporcionen una imagen precisa sobre los casos de trata. Al igual que sucede con otras formas de delincuencia, la cantidad de recursos policiales asignados para detectar la trata influirá en el número de casos descubiertos, y muchos

países carecen de recursos para ello. Por otra parte, las víctimas de trata suelen mostrarse muy reacias a hablar con la policía por temor a represalias de sus tratantes, contra ellos mismos o contra personas cercanas a ellos, o por miedo a ser deportados. Además, muchas personas quizás ni siquiera sean conscientes de que son víctimas de trata y que tienen derechos. Por otro lado, el público en general suele estar poco sensibilizado respecto a las actividades de trata y no muy dispuesto a informar al respecto.

Además, en los países que cuentan con legislación al respecto, los datos sobre los casos juzgados representan una parte muy pequeña respecto a la actividad real de la trata, pues a los tratantes se les suele acusar de delitos distintos del de trata, como proxenetismo o lenocinio, para lo cual es más fácil obtener una condena. Por ello, muchos casos de trata acaban no siendo registrados como tales.

A nivel mundial la UNODC, la OIT y la OIM mantienen bases de datos sobre trata de personas, aunque se basan en diferentes fuentes de datos. Por ejemplo, las estimaciones de la UNODC de víctimas y autores de trata se basan en los casos detectados oficialmente proporcionados por los Estados miembros, con lo que no permiten conocer el número real de víctimas (UNODC, 2012). Entre 2007 y 2010 se identificaron 43 000 víctimas, de 136 nacionalidades, detectadas en 118 países (UNODC, 2012). La OIT se centra principalmente en la explotación del trabajo forzoso; utiliza fuentes abiertas y estima el número de casos en 20,9 millones de personas en todo el mundo, pero no se conoce qué proporción de esa cifra es víctima de trata. La OIM mantiene una base de datos mundial sobre las víctimas de la trata a que presta asistencia, que en el año 2000 contenía ya más de 20 000 nombres. El Informe sobre la trata de personas del Departamento de Estado de Estados Unidos se centra en la identificación de las víctimas. Sus estimaciones recientes indican que unos 27 millones de hombres, mujeres y niños son objeto de trata a nivel mundial en todo momento, pese a que solo identificaron 40.000 víctimas en 2012 (US Department of State, 2013, p.7).

Además de quienes desean buscar una vida mejor, las víctimas de trata suelen ser personas jóvenes, pobres, predominantemente de sexo femenino, excluidas social o culturalmente, con bajo nivel de estudios y con un trasfondo familiar o institucional difícil (Larson, 2010; Albanese, 2011; Jokinen *et al.*, 2011; Sikka, 2009a).

Tendencias recientes

Teniendo en cuenta las víctimas detectadas sobre las que se disponían datos de edad y género (29 000), la UNODC calcula que la abrumadora mayoría de las víctimas de trata en 2009 eran mujeres (el 76 %),

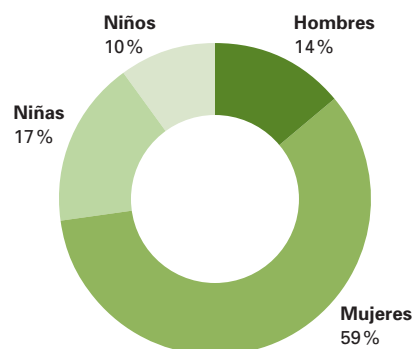
siendo el 59 % de ellas mujeres y el 17 %, niñas, y un 24 % eran hombres y niños (UNODC, 2012) (Figura 5.1). También indica un aumento de los casos detectados de niños y adolescentes respecto a los años anteriores, aunque se dan grandes variaciones regionales. Los niños menores de 18 años representaban cerca del 27 % de las víctimas de trata a nivel mundial, y es probable que se detectaran en África y Oriente Medio, donde se registraron el 68 % de las víctimas.

Respecto al origen de las víctimas de la trata, la UNODC estima que el 27 % de las víctimas sufren trata dentro del mismo país, el 24 % a escala transnacional y la mayoría (45 %) entre países de la misma región (Figura 5.2).

La UNODC estima asimismo que el 58 % de las víctimas detectadas se destinaban a la explotación sexual, el 36 % a la explotación laboral y el 8 % a otros fines, como adopciones ilegales, matrimonios forzados y tráfico de órganos (este último caso, sobre todo en África y en Oriente Medio). Indicaron un rápido aumento de los casos detectados de explotación laboral en los últimos años, reflejo de una mayor sensibilización y de mejoras en la legislación y en la capacidad de detección. También hay grandes diferencias regionales: la mayor proporción de trata con fines de explotación laboral se detecta en África, Oriente Medio y Asia Meridional y Oriental y el Pacífico, mientras que hay un predominio de la trata con fines de explotación sexual en Europa, Asia Central, América del Norte y Sudamérica. Las mujeres son en su mayoría víctimas de la trata con fines de explotación sexual y dos de cada tres víctimas menores de edad son niñas.

En relación con los autores de la trata, en la gran mayoría de los casos conocidos son hombres. Dos tercios de los casos procesados o condenados entre 2007 y 2010 eran hombres y un tercio, mujeres (UNODC, 2012). El porcentaje de mujeres varía mucho según las

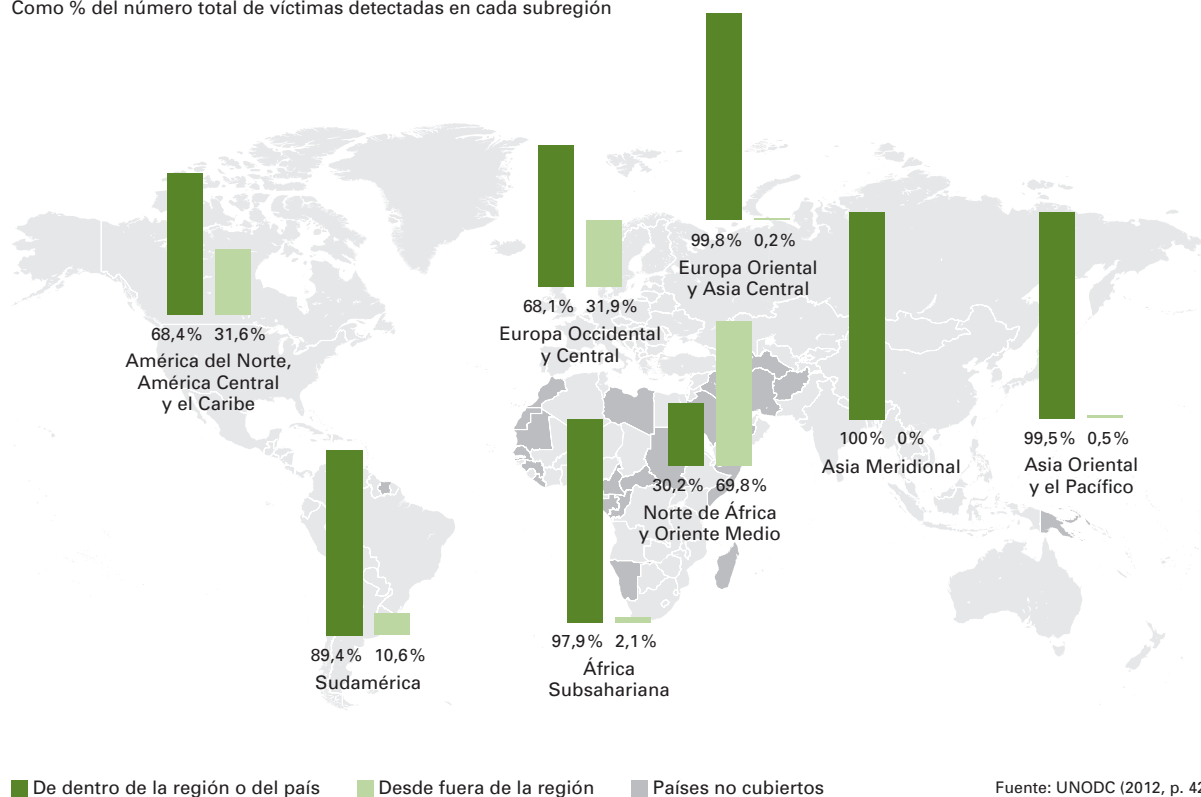
Figura 5.1 Perfil de género y edad de las víctimas detectadas a nivel mundial, 2009



Fuente: UNODC (2012, p. 25)

Figura 5.2 Porcentaje de víctimas detectadas, según procedieran de dentro o fuera de la región, 2007-2010

Como % del número total de víctimas detectadas en cada subregión



regiones y va desde el 21 % en África y Oriente Medio al 77 % de los casos de trata juzgados en Europa del Este y Asia Central. UNODC (2012) indica que la tasa de participación de las mujeres en la trata —especialmente con fines sexuales— es mayor que en otros tipos de delitos, y las principales víctimas de trata son las niñas. Otros estudios cualitativos indican que algunas mujeres tienden a estar involucradas en puestos bajos en las jerarquías de la trata, habiendo sido primero ellas mismas víctimas de ésta, teniendo a su vez mayores probabilidades de ser detenidas que los hombres (UNODC, 2012, p. 29-30; Barberet, 2014; Siegel & de Blank, 2010; Aronowitz, 2009).

Tendencias regionales

Dentro de la Unión Europea, el primer informe estadístico regional sobre la trata de personas indicó un aumento del 18 % en el número de supuestas víctimas identificadas entre 2008 y 2010 (Eurostat, 2013). Las mujeres y las niñas eran mucho más numerosas que los hombres y los niños (68 % y 12 %, frente a 17 % y el 3 %). La mayoría de las víctimas (61 %) procedían de la UE, especialmente de Rumanía y Bulgaria, pero el porcentaje de víctimas fuera de la UE aumentó durante ese período (pasando del 18 % al 39 % entre las mujeres y del 12 % al 37 % entre los hombres). Alrededor de dos tercios de las víctimas fueron objeto

de trata con fines de explotación sexual, una cuarta parte con fines de explotación laboral y el resto (14 %) para la extracción de órganos, mendicidad, actividades delictivas y venta de niños.

En Francia se ha puesto de manifiesto la rapidez de los cambios en los patrones de la trata. De hecho, una comisión parlamentaria francesa estima que en los años noventa el 80 % de las prostitutas eran de origen francés, mientras que en el 2011 el 90 % eran extranjeras (Bousquet y Geoffroy, 2011). También se han observado cambios similares sobre el origen de las personas que trabajan en el comercio sexual en los Países Bajos y en otros países europeos (Barnett *et al.*, 2011).

En general, los costos de la trata de personas son muy altos, tanto para las víctimas de la trata y sus familias como para los países, lo cual contribuye a poner de relieve la importancia de la prevención. En 2009, la OIT estimó que las víctimas perdieron unos 2500 millones de dólares, tanto debido a las tasas que se ven obligadas a pagar como a los bajos salarios. También hay que contar los costos respecto a la justicia, costos legales y médicos y los costos intangibles, como el dolor y el sufrimiento. La contribución de Nicole Barrett al final de este capítulo, titulada *Los costos económicos de la trata con fines sexuales: argumentos a favor de la prevención* analiza sobre los intentos de calcular algunos de esos costos.

Elaborar una estrategia de prevención para el complejo problema de la trata de personas

«La comprensión amplia de la trata de personas suele verse empañada por estereotipos, prejuicios y el sensacionalismo de la prensa».⁵

Al elaborar estrategias de prevención, los gobiernos de todos los niveles se enfrentan a una serie de problemas, comenzando por la falta de datos adecuados. Entre estos problemas podemos citar:

- Los prejuicios de la prensa se suman a las concepciones erróneas acerca de quiénes son las víctimas de la trata y dónde se encuentran;
- La falta de sensibilización de parte de los profesionales de servicios y de las personas con probabilidades de entrar en contacto con los tratantes o las víctimas;
- Las dificultades de distinguir entre explotación, trabajo forzoso y condiciones de trabajo deficientes;
- La tendencia a centrarse en los casos internacionales en detrimento de la trata interna; y
- Los diferentes puntos de vista sobre cuestiones sociales y morales, como la prostitución, el trabajo sexual y la explotación.

Dado el gran énfasis en la respuesta penal a la trata, algunos observadores han sugerido que se ha puesto demasiado énfasis en el enjuiciamiento de los tratantes, lo cual ha incidido negativamente en la protección de los derechos de las víctimas y en la implantación de un apoyo a éstas y de estrategias de prevención apropiadas (Smith, 2010; Huijsmans & Baker, 2012; Copic y Simeunovic-Paric, 2011; Dandurand, 2011).

Al mismo tiempo, la proporción de casos de trata juzgados en muchos países sigue siendo muy pequeña (UNODC, 2012a; Farrell *et al.*, 2013; Eurostat, 2013). En Canadá, por ejemplo, en marzo de 2013 solo se habían producido 35 condenas por trata de personas desde que se enmendó el Código Penal en 2005 (Public Safety Canada, 2013b). En Australia hubo 15 condenas en las 346 investigaciones sobre trata de personas, esclavitud y delitos análogos a la esclavitud entre 2004 y 2012 (Simmons *et al.*, 2013). En los Estados Unidos, en 2011-2012, el Departamento de Justicia condenó a 138 tratantes (US Department of State, 2013). Por su parte, UNODC informó de que de los 132 países que han penalizado la trata, en el 16% de ellos no se ha producido ninguna condena entre 2007 y 2010 (UNODC, 2012). Este hecho pone de relieve las limitaciones de centrarse exclusivamente en el derecho penal para prevenir la trata.

En cuanto a la «protección» de las víctimas, las políticas contra la trata suelen incluir tres componentes principales: servicios de asistencia y apoyo a las víctimas; provisión de visas temporales o «periodos de reflexión» para que puedan permanecer en el país

al que han sido llevados como víctimas de trata; y permiso de residencia. Hay diferencias considerables entre los países respecto a la medida en que su legislación hace énfasis en la seguridad de las fronteras y el enjuiciamiento a expensas de la asistencia y el apoyo a las víctimas (Winterdyk, Perrin y Reichel, 2011; Munro, 2006). En algunos países, para otorgar asistencia o una visa de residencia a las víctimas suele ser necesario que la víctima muestre su voluntad de colaborar en acciones judiciales y declarar como testigo (Copic y Simeunovic-Paric, 2011; Dandurand, 2011). En otros países, como Italia, el apoyo a las víctimas depende menos de su colaboración con la policía (Winterdyk *et al.*, 2011; Castelli, 2012).

Un estudio sobre el tratamiento dado por los medios de comunicación a la trata de personas en el Reino Unido ilustra igualmente la imagen distorsionada que aparece en el ámbito público (Dugan, 2013). Un análisis de 2270 artículos de prensa sobre la trata y el trabajo forzoso en 2012 detectó un total de 263 víctimas. De ellas, 85 habían sufrido explotación laboral y 172, explotación sexual. Esas cifras eran mucho más bajas que las cifras oficiales de 1 186 casos potenciales identificados por el Mecanismo Nacional de Remisión del Centro del Reino Unido contra la trata de seres humanos y mucho más bajo que los 7 000 casos estimados para el Reino Unido mediante los métodos de la OIT. Los artículos de prensa se centraban mucho más en la trata sexual de niñas que de adultos, o en casos de explotación laboral masculina y menos de servidumbre doméstica femenina. Dicho estudio sugiere que se requiere una mayor educación pública para poner de relieve la variedad de situaciones de trata y explotación, especialmente de las víctimas del ámbito laboral. Por otro lado, un estudio escocés puso de manifiesto que solo el 18% de las personas encuestadas asociaban el crimen organizado con la trata, lo cual sugiere que subestimaban el papel de la delincuencia organizada (Ipsos MORI Scotland, 2013). En general, parece haber una mayor simpatía pública hacia las víctimas de trata internacional que a las de trata nacional.

En Canadá, un estudio llevado a cabo en Calgary mostró que las partes interesadas y los trabajadores de primera línea sentían que las campañas de sensibilización e información pública solían presentar de forma sensacionalista la trata de personas y reforzaban la imagen de la explotación sexual en detrimento de otras formas de trata (Quaterman *et al.*, 2012). Y si hay una mayor simpatía pública respecto a las víctimas internacionales de trata que a las nacionales, también se ha observado una mayor simpatía general y gubernamental hacia las víctimas de trata que hacia los migrantes (Rao y Presenti, 2012).

Muchas voces han afirmado en los últimos años que la trata de personas se ha convertido en una «industria del rescate», con un fuerte énfasis en una visión

dicotómica que separa radicalmente a las pobres víctimas (femeninas) indefensas de los malvados tratantes, cuando la realidad es mucho más compleja (Barberet, 2014; Chesney-Lind, 2014).⁶ Esto es especialmente válido en relación con la trata con fines de explotación sexual, en que no todas las mujeres pueden ser vistas o pueden verse a sí mismas exclusivamente como víctimas. Otros han argumentado que, en lo que se refiere a los niños, una perspectiva antitrata ha redibujado las líneas de demarcación entre las muchas razones de la migración infantil y, en algunos casos, las intervenciones han hecho más difícil la vida de los niños que desean migrar (Huijsmans & Baker, 2012).

La trata con fines de explotación sexual. La continuidad entre el trabajo sexual y la trata

«Los distintos países que visitamos nos dijeron que Francia tenía una gran responsabilidad para lograr que Europa tomara conciencia de que ya no se puede condenar la trata de seres humanos y tolerar al mismo tiempo la prostitución.»⁷

Como en el caso de la migración, existe una continuidad entre la trata y formas de explotación laboral que no cumplen los requisitos que caracterizan la explotación en virtud de la legislación sobre trata. Respecto a la explotación sexual, guarda una estrecha relación con la prostitución, puesto que es el principal sector en el que las mujeres y niñas objeto de trata se ven obligadas a trabajar. Los vínculos entre la trata con fines de explotación sexual y la prostitución se remontan a hace varias décadas. El Protocolo de Palermo fue precedido por el *Convenio de las Naciones Unidas para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena*, de 1949. El propio Protocolo se refiere específicamente a la explotación para la prostitución en su definición sobre la trata de personas (artículo 3a):

«La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.»

La industria del sexo en muchos países es muy amplia y lucrativa. Por ejemplo, un estudio reciente sobre la industria del sexo comercial en ocho ciudades de los

Estados Unidos estima que los proxenetas y los tratantes ganan entre 5000 y 32000 dólares por semana (Dank *et al.*, 2014). La explotación sexual infantil a través de internet es igualmente una preocupación creciente, como se indicó en el capítulo 2.

En la mayoría de los países la explotación de las víctimas de la trata se lleva a cabo en lugares muy diversos, como la prostitución callejera, burdeles, salones de masajes, salones de belleza, bares y clubes de *striptease* para adultos, agencias de acompañantes, hoteles y casas particulares. Los lugares pueden ser legales o ilegales, dependiendo del país o de la ciudad. Sin embargo, la industria del sexo se está alejando cada vez más de la calle y pasando a espacios privados, y comunicándose a través de internet y de los teléfonos móviles, lo cual hace que sea mucho más difícil detectar casos de trata. Y tal parece ser el caso de muchos países desarrollados, entre ellos Estados Unidos, Irlanda, Suecia, Australia y Nueva Zelanda (Barnett *et al.*, 2011; Barrett y Shaw, 2014).

Esa superposición entre la trata de personas y su explotación en el mercado laboral legal legítimo plantea varias cuestiones. Por ejemplo, la mayoría de las víctimas de trata en Australia son mujeres y niñas traídas desde el sureste de Asia para trabajar en la industria del sexo, algunas de manera voluntaria, pero que terminan atrapadas en la servidumbre por deudas y sexual (NSW, 2012). Otras muchas pueden estar trabajando en condiciones de trabajo forzoso que infringen las leyes laborales, pero no cumplen los requisitos de la explotación o la trata (Skrivankova, 2010; Jokinen *et al.*, 2011). Muchas de las personas objeto de trata con fines de explotación sexual y laboral pueden trabajar en ocupaciones legales, pero sin conocer sus derechos. En el estado de Victoria (Australia), un informe parlamentario de 2010 señaló que todos los casos juzgados de trata de personas o servidumbre sexual afectaban a víctimas de trata en establecimientos legales (Parlamento de Victoria, 2010). Un problema adicional es la falta de conocimiento y sensibilización sobre la trata por parte de trabajadores de servicios de primera línea, tales como la policía, los funcionarios de aduanas, los guardias fronterizos y otros.

La actuación de las mujeres suele pasarse por alto en las discusiones acerca de la trata con fines de explotación sexual. En muchos países, hay fuertes grupos de apoyo y defensa de las mujeres que trabajan en la industria del sexo, y gobiernos que han aprobado leyes para darles los mismos derechos y protección que a los demás trabajadores y para garantizar condiciones de trabajo seguras. Esas mujeres no se ven a sí mismas como víctimas de la explotación (van de Meulen *et al.*, 2013; Barberet, 2014). En los últimos años, por ejemplo, países como Alemania, los Países Bajos, Nueva Zelanda y algunos estados de Australia

han cambiado su enfoque, alejándose de la visión de la prostitución como una «alteración del orden público» para centrarse en la mejora de las condiciones de salud y seguridad de las trabajadoras sexuales y en su derecho a ser tratadas como otras profesiones. La contribución de Rosemary Barberet al final de este capítulo, titulada *Trabajo sexual, prostitución y trata con fines de explotación sexual: implicaciones para la prevención del delito* analiza algunas de estas cuestiones.

Más allá de tales problemas, como se mencionó anteriormente, con frecuencia se desdibujan las líneas de demarcación entre la víctima y el agresor en el caso de las mujeres que han sido víctimas de trata con fines de explotación sexual y, posteriormente, participan en la captación y control de otras víctimas (Aronowicz, 2009; Barberet, 2014).

Quizá sea más importante aún —en cuanto cuestión moral y social— que diversos países han ido cambiando su actitud hacia la prostitución con el tiempo (véase, a modo de ejemplo, el caso de los Países Bajos, en el recuadro 5.1). Las respuestas legislativas que se dan actualmente a la prostitución son muy diversas y van desde declarar ilegal tanto la compra como la venta de sexo (como en la mayoría de los estados de Estados Unidos), hacer legal la venta de sexo pero ilegal su compra (como en Suecia), o declararla desde parcial hasta totalmente legal mediante la regulación y concesión de licencias (verbigracia, en los Países Bajos), hasta la despenalización de todo el sector (por ejemplo, Nueva Zelanda) (Barnett *et al.*, 2011). Parece evidente que en la última década los países y las ciudades han tenido dificultades para elegir la «mejor manera» de controlar la prostitución y prevenir la trata con fines de explotación sexual, al responder al Protocolo de las Naciones Unidas y ante cambios en los patrones migratorios y en la participación de la delincuencia organizada en el comercio sexual.

La trata con fines de explotación laboral

La trata con fines de explotación laboral engloba a una gran variedad de personas que entran a un país ilegalmente como víctimas de trata, entre ellas quienes llegan de manera fraudulenta para empleos inexistentes o casos de trabajo forzoso; otras a las que se pasa a otro país y se las obliga a trabajar para pagar sus deudas (servidumbre por deudas); así como a quienes entran en el marco de un programa de trabajo legal, como los trabajadores temporeros de la agricultura o de programas para trabajadores extranjeros temporales (Figura 5.3). Como se sugirió anteriormente, las personas que entran en un país con visas de trabajo pueden no ser conscientes de su derecho a un salario justo y a condiciones de trabajo

Recuadro 5.1 Fluctuaciones en la política sobre prostitución en los Países Bajos

- Tolerada en la Edad Media.
- Primero regulada y luego suprimida en el siglo XVI.
- Enfoque de *laissez-faire* en el siglo XVII.
- Controlada en el siglo XVIII por las preocupaciones morales de la creciente clase media
- Regulada en el siglo XIX para proteger a los soldados del ejército napoleónico (se exigían controles de salud y permisos de trabajo para ejercer la prostitución).
- Tolerada y luego legalizada en el siglo XX.
- Aumento de la regulación en el siglo XXI: incluyendo reducción del área de la zona roja de Ámsterdam debido a la afluencia de la delincuencia organizada y la trata de personas desde 2009.

Fuente: Adaptado de Barrett y Shaw (2014)

adecuadas, y quizás no sean capaces de reconocer que están siendo explotadas. En algunos casos, pueden ser objeto de trata dentro de su país.

La trata con fines de trabajo forzoso puede encontrarse en muy diversos puestos de trabajo no cualificados, que van desde el sector de la agricultura, la construcción y la manufactura, en remotas explotaciones mineras o forestales, los sectores de la alimentación y la hotelería, así como en casas, entre los trabajadores domésticos (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2013; Scott, Craig, y Geddes, 2012; Centre for Social Justice, 2013; Jokinen *et al.*, 2011; RCMP, 2010). Sin embargo, es evidente que tanto las autoridades como el público en general reconocen mucho menos los casos de trata con fines de explotación laboral que los de explotación sexual. Un estudio detallado de una muestra de casos de trata identificados por las

Figura 5.3 Trata de seres humanos, trabajo forzoso y explotación laboral de migrantes.



Fuente: Ollus *et al.* (2013, p. 13)

autoridades de Estados Unidos mostró que solo el 11 % estaban involucrados en trata con fines de explotación laboral, mientras que el 89 % correspondía a trata con fines sexuales (Farrell *et al.*, 2013; McGough, 2013), y eso pese a que el gobierno estadounidense ha ayudado a un número mucho mayor de víctimas de explotación laboral que sexual. Los autores concluyeron que dos de los principales obstáculos para la identificación de las víctimas son la falta de familiaridad con las leyes y regulaciones laborales por parte de la policía y los fiscales, y el hecho de que los mayores conocimientos sobre la trata de personas se encuentran en los sectores de corrupción de la policía y la fiscalía (Farrell *et al.*, 2013)

Numerosos países han empezado a prestar atención a la trata con fines de explotación laboral. El gobierno australiano ha financiado numerosos programas de investigación sobre la trata de personas, incluyendo estudios detallados sobre la trata con fines laborales (David, 2010; Larsen, 2010). El Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia (HEUNI), con sede en Finlandia, se ha comprometido igualmente a realizar una serie de estudios sobre la trata con fines laborales en los países bálticos (Ollus *et al.*, 2013; Jokinen *et al.*, 2011). Al igual que sucede con la explotación sexual, los trabajadores migrantes explotados suelen ser muy reacios a buscar ayuda o a salir de situaciones de abuso por temor a ser deportados o porque los permisos de residencia o de trabajo suelen estar vinculados a un empleo específico, a la vez que los empleados sin escrúpulos se aprovechan de su vulnerabilidad e ignorancia (Ollus *et al.*, 2013). En Canadá, parece que las autoridades llegan a enterarse de tales casos debido a infracciones de las normas laborales, el código de la construcción, salud y seguridad ocupacional y derechos laborales, más que debido a violaciones claras de las leyes penales o de inmigración (Sikka, 2013). La participación de la delincuencia organizada no siempre resulta evidente. En muchos de los casos identificados se da la participación de terceros, como empresas y empleadores explotadores y agencias de contratación, colocación o «alquiler de trabajo» en los países de origen o de destino, que no proporcionan información precisa o engañan a los solicitantes deliberadamente (RCMP, 2010).

La OIT creó en 2009 un manual con indicadores para identificar la trata con fines de trabajo forzoso y también de explotación sexual. Se tienen en cuenta seis dimensiones, cada una con una serie de indicadores: captación o transporte mediante engaño; captación o transporte con coerción; contratación mediante el abuso de una situación de vulnerabilidad; condiciones laborales de explotación; coacción en el destino; y abuso de una situación de vulnerabilidad en el destino (el recuadro 5.2 presenta los indicadores sobre trata con fines laborales) (OIT, 2009).

Trata internacional y trata nacional

La trata de personas dentro de su propio país es algo que se da en todas las regiones. En algunos países, como China, Filipinas, Canadá y Estados Unidos, la mayor parte de la trata es interna, no internacional.

UNODC observó una tendencia creciente a nivel mundial en la trata interna entre 2007 y 2010, pasando del 19 % al 31 % del total de víctimas reportadas (UNODC, 2012). En algunos países ese aumento se debe a la trata de niños de zonas rurales para su explotación laboral. En algunos países de Europa y América del Norte, es más probable que se deba a la captación de chicas jóvenes por «novios» y miembros de bandas con fines de explotación sexual.

En Canadá, por ejemplo, la mayoría de la trata con fines de explotación sexual parece atañer a víctimas nacionales. Aunque también afecta a algunos chicos jóvenes, por lo general son mujeres jóvenes y niñas, captadas a una edad de tan solo 12 o 14 años y, a menudo, con un historial de atención por los servicios sociales estatales, abuso sexual o físico durante la infancia, o personas fugitivas o sin hogar, sin estudios y, sobre todo, aborígenes (Sikka, 2009a & b). Un informe gubernamental de 2007 mostró que las niñas y mujeres aborígenes eran las que mayor riesgo corrían de convertirse en víctimas de trata y explotación sexual en Canadá (Status of Women Canada, 2007). El informe señaló que alrededor del 40 % de ellas viven en la pobreza, más de la mitad de las mayores de 15 años están desempleadas y más de la mitad de estas viven en familias monoparentales que necesitan una vivienda. En algunas provincias

Recuadro 5.2 Indicadores de la OIT sobre la trata con fines de explotación laboral

Fuerte indicador de explotación:

- Excesivos días u horas de trabajo

Indicadores moderados de explotación:

- Malas condiciones de vida
- Trabajo peligroso
- Salario bajo o nulo
- No se respeta la legislación laboral o no hay un contrato firmado
- Falta de protección social (contrato, seguro social, etc.)
- Condiciones de trabajo muy malas
- Manipulación de salarios

Indicador débil de explotación:

- Sin acceso a la educación

Fuente: OIT (2009)

canadienses, como Manitoba, Alberta y la Columbia Británica, que cuentan con poblaciones aborígenes considerables, la proporción de mujeres y niñas aborígenes en la prostitución callejera supera con creces la de no aborígenes.

En los Estados Unidos, la mayoría de las víctimas de trata con fines sexuales de que se han ocupado los fiscales son ciudadanos estadounidenses (Farrell *et al.*, 2013). En este país, las indias americanas o nativas de Alaska están sometidas a un alto riesgo de convertirse en víctimas de trata con fines de explotación sexual (Farley *et al.*, 2011).

Política de prevención nacional y estatal/provincial

Los convenios y declaraciones internacionales subrayan que la complejidad de la trata de seres humanos requiere una respuesta integral y de varios niveles: abordar algunos de los factores causales, incorporar una perspectiva de género y defender los derechos humanos de las personas involucradas. Esto se aplica tanto a la creación de políticas de prevención como a los asuntos de enjuiciamiento y protección y apoyo a las víctimas.

En 2011, el gobierno canadiense inició un examen internacional de las prácticas y conocimientos en materia de prevención de la trata de personas y los factores que deben tenerse en cuenta para elaborar una estrategia nacional (ICCLR, 2011; Dandurand, 2012).⁸ Se concluyó que, además de basarse en los principios internacionales, una estrategia nacional debe estar respaldada por un fuerte liderazgo y apoyo del gobierno nacional. Es necesario facilitar las alianzas entre los servicios pertinentes, como los servicios policiales y de fronteras, con los niveles inferiores de gobierno y servicios de apoyo a las víctimas y otros, al igual que con las organizaciones de la sociedad civil. Se debe tener en cuenta tanto la trata con fines de explotación laboral como sexual y tanto nacional como internacional, e incluir estrategias que aborden tanto la demanda como la oferta de trata de personas (véase el recuadro 5.3).

El Plan de Acción Nacional para Combatir la Trata de Personas de Canadá se puso en marcha en 2012 e incluye estrategias para la prevención, la mejora de la protección y la asistencia a las víctimas, la detección, investigación y enjuiciamiento de los tratantes y un aumento de las alianzas y el conocimiento (Public Safety Canada, 2012). El componente de prevención incluye cinco grandes áreas:

- En Canadá: formar a los trabajadores de primera línea de servicios;
- Desarrollar nuevas campañas de sensibilización;

Recuadro 5.3 Factores a considerar al elaborar un marco para la prevención de la trata de personas

1. Abordar la explotación, el quid del delito.
2. Centrarse en la trata tanto para fines sexuales como laborales.
3. Centrarse en la trata nacional así como en la internacional.
4. Centrarse en la oferta y la demanda.
5. Fomentar liderazgo gubernamental nacional para asegurar un marco de prevención integral.
6. Basarse en las estructuras existentes, en la medida de lo posible.
7. Establecer alianzas y mecanismos de coordinación.
8. Elaborar una buena base de pruebas y basarse en los datos y las fuentes existentes.
9. Supervisar y evaluar las iniciativas.
10. Crear capacidad y resiliencia de la comunidad.

Fuente: ICCLR (2011)

- Desarrollar herramientas para ayudar a las comunidades locales a detectar personas y lugares con riesgo de trata;
- A nivel internacional: distribuir los estudios de sensibilización a través de las misiones canadienses a nivel mundial; y
- Elaborar programas de ayuda para proteger a los niños y jóvenes de la explotación laboral y sexual.

En su primer año de operación, los programas de ayuda de Canadá han desarrollado programas para los niños en situación de riesgo de turismo sexual en Cartagena (Colombia); han realizado un mapeo de zonas con riesgo de turismo sexual en Costa Rica, además de brindar apoyo a las familias y comunidades locales; y, en China, han desarrollado habilidades para la vida y proyectos de información sobre la trata con fines laborales de niños, estudiantes escolares y mujeres (Public Safety Canada, 2013b).

Como señala el Informe internacional del CIPC del año 2012, muchos gobiernos nacionales cuentan ahora con planes de acción contra la trata. Países como Alemania, Bélgica y el Reino Unido han desarrollado mecanismos nacionales de remisión que aseguren una estrecha colaboración entre todos los departamentos y regiones, así como con organizaciones de la sociedad civil, sobre todo para fortalecer el apoyo a las víctimas. Por ejemplo, Portugal creó en 2008 un observatorio nacional para vigilar la trata de personas (CdE, 2013). En países como los Países Bajos y Finlandia, los relatores nacionales mejoran la visibilidad de los problemas de la trata y hacen posible un seguimiento regular de

los servicios y procedimientos. Eso ayuda a asegurar que las políticas tengan en cuenta los cambios en los patrones y las necesidades de la trata. En los Estados Unidos, además del informe anual sobre la trata de personas, desde el año 2004 el Departamento de Justicia ha proporcionado 64 millones de dólares para financiar grupos de trabajo de varias agencias locales y para capacitación policial en materia de trata de personas. Actualmente hay unos 40 equipos interinstitucionales, que reúnen a los organismos pertinentes. La *Campaña Azul* del Departamento de Seguridad Nacional combina la aplicación de la ley referente a la trata de personas con la formación, la sensibilización del público y la protección y asistencia a las víctimas.⁹

En lo tocante a la trata con fines laborales, la utilización de la legislación o la regulación respaldada por mecanismos de inspección y aplicación de la ley constituyen herramientas importantes para la prevención. Casi nadie duda de que debe usarse una combinación de regulación/aplicación de la ley en el ámbito laboral y de la justicia penal para identificar los casos de trata, al tiempo que se protegen los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes (Ollus *et al.*, 2013; Skrivankova, 2010). Basándose en concienzudos estudios llevados a cabo en cuatro países bálticos, se concluyó que la prevención efectiva de la trata con fines laborales requiere que los países promuevan la igualdad de derechos laborales para *todos* los trabajadores, en lugar de centrarse exclusivamente en los casos más graves de explotación (Ollus *et al.*, 2013). El papel de la inspección laboral, las asociaciones de empleadores y los sindicatos es, pues, muy importante, al igual que la autorregulación por parte de las empresas, a través de la utilización de las directrices éticas y códigos de conducta.

En el Reino Unido, el Gangmasters Licensing Authority o GLA (el organismo de concesión de licencias a empresarios de mano de obra) es un buen ejemplo de una iniciativa nacional para prevenir el trabajo forzoso y la trata, y la OIT lo considera una buena práctica.¹⁰ Fue creado en 2005 y cuenta con amplios poderes para regular e inspeccionar la contratación y las situaciones laborales en el ámbito del trabajo doméstico y otros, especialmente en el sector agrícola, forestal, hortícola, marisqueo y procesamiento y envasado de alimentos.¹¹ Su misión consiste en salvaguardar el bienestar y los intereses de los trabajadores y evitar su explotación, sobre todo por la servidumbre por deudas y el trabajo forzoso. Todas las agencias de contratación, o que actúen como tales, están obligadas a tener una licencia del GLA que puede ser revocada si las inspecciones indican que no se respetan los niveles adecuados en materia de trabajo, alojamiento, tratamiento, remuneración y normas de salud y seguridad. Además, el GLA tiene tanto poderes civiles como penales para garantizar la investigación y el cumplimiento efectivos.

La iniciativa regional Adstringo también se ocupa de la prevención de la trata y la explotación laboral.¹² Coordinado por HEUNI en Finlandia, se basa en su reciente investigación sobre la trata con fines laborales en la región del Báltico. El objetivo del proyecto es prevenirla mediante la mejora de las asociaciones nacionales y regionales y la mejora de la comprensión de los mecanismos que facilitan la explotación laboral de migrantes en la región. El proyecto incluye el desarrollo de un mecanismo de diálogo entre los principales actores nacionales, campañas de sensibilización regionales dirigidas al gobierno y con personal del sector privado de la región del Báltico e investigación adicional sobre las agencias de contratación y los empleadores y sus prácticas. También ha elaborado unas directrices dirigidas a las agencias de contratación y a los empleadores sobre la prevención de la explotación, y ha aumentado la sensibilización política y el diálogo a nivel nacional e internacional. Los países participantes han sido Estonia, Finlandia, Dinamarca, Alemania, Islandia, Letonia, Lituania, Noruega y Suecia. Un proyecto paralelo está siendo llevado a cabo en Polonia y en la Federación de Rusia.

En los países federales, muchos gobiernos estatales o provinciales han promulgado su propia legislación o han elaborado planes de acción. En los Estados Unidos, el estado de Nueva York aprobó una ley general sobre trata de personas con fines sexuales en 2007.¹³ La ley considera la trata con fines sexuales como la forma más grave de promoción de la prostitución (Barrett y Shaw, 2014) y aborda la cuestión de la demanda de compra de sexo, declarando ilegal el turismo sexual, incluso en lugares en que la prostitución es legal, y aumentando las posibles penas de prisión. Nueva York también aprobó en 2010 la Ley de puerto seguro para los menores explotados, que considera a los menores acusados de prostitución como víctimas de la trata en lugar de delincuentes, en parte para centrar la persecución en los tratantes y no en los jóvenes explotados.

Por otro lado, el estado ha creado un sistema de Juzgados de Intervención para la Trata de Personas con el fin de ocuparse de los casos de prostitución y trata con fines sexuales.¹⁴ Podrán remitir a los acusados a distintos servicios, como los de desintoxicación de drogas, vivienda temporal, asistencia para migrantes, sanidad, educación y capacitación para el trabajo y asistencia para salir de las situaciones de trata. Tales juzgados siguen el modelo de los juzgados tribunales especializados en violencia doméstica o drogas, que tratan de abordar el contexto más amplio y las causas de los problemas (Barrett y Shaw, 2014).

En Canadá, la Columbia Británica lanzó su Plan de Acción de Lucha contra la Trata de Personas en 2013 y creó una Oficina de Lucha contra la Trata de Personas (OCTIP) en 2007, la cual coordina la ayuda

a las víctimas y las actividades de prevención y ha desarrollado una serie de herramientas de sensibilización y formación en internet para los trabajadores de primera línea, la policía y otros.¹⁵ Por su parte, la provincia de Manitoba promulgó en 2008 una Ley sobre la contratación y protección de los trabajadores (WRAPA), que regula específicamente la contratación de trabajadores extranjeros. Todos los empleadores deben registrarse ante las autoridades provinciales y los terceros deben solicitar una licencia antes de poder contratar a nivel internacional. Todos ellos están sujetos a la realización de inspecciones. Además, no se permite a las agencias de contratación cobrar honorarios de los trabajadores, algo que ha sido una práctica común utilizada para explotar a los que llegaban. Manitoba también aprobó una ley sobre la explotación sexual de menores en 2012 y desde 2002 cuenta con diversos planes de acción para combatir la explotación sexual y la trata interna (Barrett y Shaw, 2014).¹⁶

Hay otras diversas opciones reguladoras y legislativas utilizadas para la prevención de la trata a nivel provincial o estatal. Por ejemplo, en algunas provincias de Canadá, se ha utilizado la legislación vigente en materia de bienestar infantil y protección de los niños para dar seguridad a las jóvenes que han sido explotadas sexualmente o que están en riesgo de ser víctimas de trata. Además, para reducir las oportunidades y actividades de la trata, también se han usado la legislación de seguridad cotidiana y de tráfico y carreteras, la legislación y la concesión de licencias para servicios de salud, así como la legislación sobre el control de bebidas alcohólicas.

Elaborar estrategias de prevención a nivel local

La trata de personas tiene implicaciones muy concretas para las comunidades locales. La explotación tiene lugar en las calles y los barrios de la localidad. Mujeres jóvenes y niñas son explotadas sexualmente en la calle o en bares, negocios y hoteles locales. Las víctimas de la trata con fines laborales pueden encontrarse entre las trabajadoras domésticas en casas particulares, en las industrias y restaurantes locales, establecimientos de comida rápida o en obras de construcción.

A nivel del gobierno local, hay un margen considerable para mejorar la comunicación entre las personas claves involucradas, así como para aumentar la sensibilización pública y la formación (Quaterman *et al.*, 2012). Esto se puede lograr mediante la elaboración de un plan local para orientar el desarrollo de políticas e intervenciones, basadas en un análisis cuidadoso del contexto local. Uno de los requisitos clave para el desarrollo de una estrategia local de ese tipo es establecer un grupo de trabajo o foro local para hacer posible una buena comunicación

entre las partes interesadas y recopilar información y datos que ayuden a identificar los lugares de riesgo y las poblaciones en situación de riesgo de trata y explotación. El EFUS elaboró un manual para el diagnóstico de la seguridad local en materia de trata de personas en 2007 (EFUS, 2007).¹⁷ Más recientemente, el gobierno canadiense publicó una guía titulada *Local Safety Audit Guide: To Prevent Trafficking in Persons and Related Sexual Exploitation* (Manual para el diagnóstico de la seguridad local: prevenir la trata de personas y la explotación sexual), con el objetivo de ayudar a las ciudades y los municipios a definir buenas estrategias de prevención de la trata (Public Safety Canada, 2013a).¹⁸

Entre las herramientas que pueden utilizarse en el ámbito local, además de la legislación nacional o provincial/estatal, hay también reglamentos locales, como las normativas sobre planificación y zonificación, que regulan el uso de calles, zonas residenciales y espacios públicos, la concesión de licencias de venta de bebidas alcohólicas, bares, negocios de entretenimiento para adultos y la regulación de los lugares de trabajo y las condiciones laborales. La regulación y la concesión de licencias han sido muy utilizadas en Ámsterdam, por ejemplo, para controlar el comercio sexual y prevenir la irrupción de la trata y la delincuencia organizada (Barrett y Shaw, 2011). Sin embargo, las licencias y los reglamentos tienen que hacerse cumplir mediante inspecciones regulares.

Otras posibles iniciativas de prevención son la elaboración de protocolos, por ejemplo, con hoteles, agencias de viajes y empresas locales, de acuerdo a su disposición y responsabilidades, para asegurar que la trata de personas y la explotación no tengan lugar y no se permitan. La formación y la educación sobre la trata son también herramientas importantes. Resultan asimismo valiosas las campañas de sensibilización y educación para los medios sobre la trata para alertar a las comunidades locales sobre los tipos de trata y explotación con fines laborales y sexuales que pueden darse, siempre y cuando se eviten las imágenes y los informes estereotipados y desequilibrados. Por último, también son iniciativas valiosas llevar a cabo acciones de sensibilización y educación dirigidas a las poblaciones de mayor riesgo y proporcionar líneas de atención e información sobre los servicios de apoyo. El recuadro 5.4, tomado del *Manual para el diagnóstico de la seguridad local* de Canadá resume los componentes clave de una estrategia local de prevención de la trata de personas con fines de explotación sexual y laboral (Ministerio de Seguridad Pública de Canadá, 2013a).

La siguiente sección analiza algunos ejemplos actuales de los proyectos de prevención y las iniciativas prometedoras que pueden formar parte de una estrategia global.

Buenas prácticas de prevención

Organizaciones internacionales, como la UNODC y UNGIFT, han elaborado una serie de herramientas y recopilaciones de buenas prácticas, muchas de ellas centradas en la mejora de las respuestas a la trata en los ámbitos de la legislación, la formación y la justicia penal.¹⁹ La Iniciativa Mundial para Luchar contra la Trata de Personas (UNGIFT) fue creada en 2007 por la OIT, el OACDH, el UNICEF, la UNODC, la OIM y la OSCE, y se ha mostrado especialmente activa en la difusión de conocimientos y herramientas. La OIM lleva a cabo campañas públicas de educación y proporciona asistencia técnica a los países para crear sistemas de seguimiento e información. También han publicado manuales y otras herramientas, especialmente relacionados con los servicios y el apoyo a las víctimas. Como parte de su función de supervisión en Europa, el mecanismo GRETA del Consejo de Europa publica regularmente informes sobre evaluaciones de los países, en los que destaca las buenas prácticas (CdE, 2013). El EFUS cuenta asimismo con una base de datos de proyectos europeos e internacionales de prevención de la trata.²⁰

Existen igualmente iniciativas que incentivan al sector privado a trabajar proactivamente para prevenir la trata y la explotación en su área, entre las que destacan los Principios Éticos de Atenas.²¹ Creados en 2006 por líderes empresariales, incluyen una política de tolerancia cero para trabajar con cualquier tipo de organización que se beneficie de la trata de personas. Hasta la fecha, tales principios han sido firmados por más de 12 000 organizaciones, ya sea individualmente o a través de sus agrupaciones sectoriales (OSCE, 2010). En Estados Unidos, el estado de California cuenta con una Ley de transparencia sobre las cadenas de suministro de California, que obliga a las grandes empresas con una facturación superior a los 100 millones de dólares a divulgar las acciones que llevan a cabo para prevenir la trata y la explotación en su cadena de proveedores. Este es uno de los numerosos ejemplos resaltados en *Buenas prácticas para prevenir y combatir la trata de personas* (UNGIFT, 2010).

Entre los proyectos de educación y sensibilización que van mucho más allá de los carteles o breves campañas en los medios, cabe destacar a los que trabajan con supervivientes de la trata. Dos ejemplos canadienses son Les Survivantes, de Montreal, a cargo de la policía de Montreal, y Walk With Me, una ONG fundada por una mujer que fue víctima de trata, venida de Europa, y que trabaja en estrecha colaboración con la Policía Regional de Peel, en Ontario (véase el recuadro 5.5).

En relación con la pornografía infantil y el turismo sexual, la ONU ha puesto en marcha una iniciativa en internet para crear una mayor conciencia y animar

a los viajeros a que sean turistas responsables, que no fomenten la trata de personas e informen de los casos sospechosos.²⁴

Suecia creó una campaña de sensibilización contra la explotación y la trata infantil destinada a los viajeros y turistas, titulada «No mires para otro lado». Fue desarrollada en 2010 por el Ministerio de Salud y Asuntos Sociales, en colaboración con la policía nacional y ECPAT. La campaña se inspira en otras similares realizadas en Austria, Alemania y Suiza, y contaba con un spot publicitario que se mostraba en aeropuertos y estaciones, en las agencias de viajes y durante los vuelos, y distribuía información sobre cómo entrar en contacto con la policía.

En Estados Unidos, la ONG *Polaris Project* creó el *National Human Trafficking Resource Centre* (Centro Nacional de Recursos sobre la Trata de Personas). Se ocupa exclusivamente de cuestiones de trata de personas y esclavitud.²⁵ Cuenta con una línea telefónica gratuita que funciona día y noche para llamadas o mensajes de texto y ha creado un mapa detallado de los servicios y fuentes de información contra la trata en todos los estados, además de lo cual realiza capacitaciones y ofrece asistencia técnica. Entre los instrumentos educativos que ha desarrollado, se encuentra una «rueda de poder y control» que muestra las relaciones entre el uso del poder y el control sobre las personas respecto a la trata con fines de explotación sexual o laboral.²⁶

Entre los ejemplos de coaliciones y alianzas de base local, citarse el *Houston Rescue and Restore Coalition* (HRRRC), situado en Texas (Estados Unidos). Se trata de una coalición de la región de Houston que agrupa a organizaciones religiosas y sin ánimo de lucro, así como a agencias gubernamentales y organismos policiales. El HRRRC se creó en 2005 en respuesta a la creciente preocupación por la prevalencia de la trata de personas en el área metropolitana de Houston. Proporciona capacitación profesional de primera línea y programas adaptados para empleados de la asistencia sanitaria y de la policía, y sobre las víctimas de la trata interna de menores. Ha elaborado dos programas de prevención independientes, para niños y niñas. En cuanto a la sensibilización de la comunidad, así como a su oferta de recursos y asistencia técnica, realiza presentaciones entre organizaciones, iglesias y clubes locales, algunas también en español, y ha instituido un «mes de la concienciación sobre la trata de personas» y una campaña multilingüe para los medios de comunicación y una exposición de arte itineraria. La coalición cuenta con un programa de voluntariado y está fomentando la conciencia sobre el comercio justo para educar al público en temas de explotación laboral.²⁷

Recuadro 5.4 Continuidad de las opciones de prevención de la trata y la explotación conexas

	Práctica	Explotación sexual	Explotación laboral
Legislación	Legislación provincial	Inspección de los lugares de trabajo	Inspección de los lugares y condiciones de trabajo, incluyendo a los empleadores privados
Gobernanza	Establecer grupos de trabajo o foros locales permanentes; mecanismos para coordinar la información y la acción		
	Regulación y aplicación de la ley a nivel local	Regulación de bares y salones de belleza y de masaje, etc. Inspección regular y aplicación de la ley	Regulación sobre el lugar de trabajo y las situaciones laborales; inspección y aplicación de la ley
	Protocolos locales / provinciales / territoriales	(P. ej., Protocolos entre la policía / la alcaldía y los servicios sociales; con el sector empresarial, ONG, etc.	Protocolos entre la alcaldía y los lugares de trabajo de industrias, fábricas, etc.
Prevención situacional	Patrullaje y vigilancia de puntos calientes		
Aumento de la sensibilización general	Educación pública y sensibilización	Medios locales, carteles, folletos	Medios locales, carteles, folletos
	Campañas de sensibilización del usuario	Quiénes son los usuarios, qué repercusiones tiene la demanda	Quiénes son los usuarios, qué repercusiones tiene la demanda
	Líneas directas y números públicos de información, asesoramiento y ayuda		Folletos e información en los lugares donde suelen encontrarse los trabajadores migrantes y temporales
	Sensibilización a través de los medios	Sesiones de información con los medios de comunicación provinciales y locales	Sesiones de información con los medios de comunicación provinciales y locales
	Sensibilización a través de internet	Con los padres, las escuelas, grupos de jóvenes	
Aumento de la sensibilización en grupos específicos	Educación y sensibilización	Escuelas, clubes juveniles, familias y comunidades aborígenes, grupos de hogares de acogida	Empleados y trabajadores de la industria; industria hotelera; asociaciones de agricultores
Prevención en la comunidad y el vecindario	Campañas locales	Proyectos de inclusión para apoyar a las poblaciones de riesgo, invitar a discusiones con el sector empresarial, informar a los residentes sobre cómo pueden ayudar	Proyectos de apoyo a los trabajadores migrantes y los trabajadores agrícolas locales
	Proyectos para prestar apoyo y servicios	Centros de acogida, labor de divulgación, educación y formación profesional; hogares colectivos	
Intervenciones	Intervenciones con grupos de alto riesgo, reintegración de los grupos de personas que hayan recibido atención o estado en custodia	Niños acogidos, y su salida del acogimiento; niños de la calle; pandillas juveniles; mujeres en circunstancias de desventaja (consumo de drogas, alcohol, estar sin hogar, trabajar en el comercio sexual, etc.)	Trabajar con otros organismos para ofrecer información sobre los derechos y las condiciones

Fuente: Ministerio de Seguridad Pública de Canadá (2013, p. 21)

Recuadro 5.5 Alianzas entre la policía, supervivientes de la trata y proveedores de servicios

Les Survivantes, Montreal (Quebec, Canadá)²²

El título de este proyecto se refiere a un grupo de mujeres que son supervivientes de la trata de personas, en especial de explotación sexual, y que trabajan en colaboración con un equipo especial de la policía de Montreal (Servicio de Policía de Montreal, SPVM), creado en 2012. Los agentes de policía trabajan junto con las supervivientes (*survivantes*). Llevan a cabo sesiones de capacitación y educación y trabajan con las víctimas de trata y personas en riesgo de trata detectadas por la policía, los organismos sociales o, en algunos casos, sus familias. Las sesiones de capacitación y educación duran varias horas, aunque su longitud varía dependiendo de la audiencia. Incluyen información detallada y capacitación sobre la trata de personas y la explotación sexual y sus manifestaciones locales, así como impactantes presentaciones personales hechas por una de las mujeres sobrevivientes. Las sesiones van dirigidas a oficiales de policía, trabajadores de primera línea y otros trabajadores sociales y de salud y a los grupos vulnerables. Las presentaciones no se hacen para el público en general o para escuelas. Hasta la fecha se han llevado a cabo más de 100 presentaciones y han recibido capacitación más de 1000 agentes de policía. En algunos casos, el proyecto apoya a las víctimas ayudando en las denuncias a la policía — algo que generalmente temen hacer— y las pone en contacto con los fiscales si se deciden a presentar una denuncia formal. En todos estos casos, el proyecto garantiza su seguridad y protección. Se trabaja también en estrecha colaboración con las ONG locales, incluyendo a grupos de apoyo a las víctimas, instituciones de justicia juvenil, como el Centro de la Juventud (*Centre de Jeunesse*). Esta última avisa al proyecto sobre mujeres jóvenes y niñas especialmente vulnerables a la explotación sexual y el abuso. Un sobreviviente se reúne con mujeres jóvenes o niñas por separado en las sesiones individuales. En los casos en que los padres piden ayuda, el proyecto se ocupa de sus hijas si son menores de 18 años.

El grupo de supervivientes está compuesto por mujeres excepcionales que hicieron una denuncia a la policía y cuyos casos se han solucionado. Por lo general, lo integran 5 o 6 mujeres a la vez y recibe el apoyo de los servicios de policía y otros para favorecer su propia educación y formación cuando dejan de trabajar con el proyecto. Proceden de trasfondos muy diversos; algunas comenzaron a trabajar como bailarinas exóticas o como «azafatas» o acompañantes, a veces para pagar las tasas universitarias, antes de ser objeto de trata y explotación. Sin embargo, la mayoría procede de medios desfavorecidos.

Walk With Me Canada Victim Services²³

Fundada en 2009 por Timea Nagy, una superviviente de la trata de personas, Walk With Me empezó a trabajar con la policía regional de Peel, en Ontario (Canadá) proporcionando asesoramiento sobre la trata y el apoyo a las víctimas y llevando a cabo capacitaciones para la policía, organizaciones de víctimas y otros organismos. Actualmente, la organización trabaja con servicios policiales y organizaciones de todo Canadá. Cuenta con una línea de atención para situaciones de crisis y ofrece y coordina los servicios de vivienda y apoyo a las víctimas de la trata. Participa como testigo especializada en juicios relacionados con la trata laboral y sexual.

Walk With Me lleva a cabo acciones de educación pública para aumentar la sensibilización sobre la trata a través de charlas y recursos multimedia, como videos, y anuncios de servicio público. Ha elaborado diversos recursos educativos y formativos. Entre ellos se cuenta la propia historia de Timea Nagy y una serie de libros para agentes de policía, como el titulado *The Mindset of a Human Trafficked Victim*, así como un manual para agentes en torno a la trata nacional con fines de explotación sexual, titulado *The Game – your daughters shouldn't play*.

PACT Ottawa es una ONG de Ontario (Canadá) fundada en 2004 para actuar en torno a cuestiones de trata. Ha puesto en práctica diversos proyectos y encuentros de sensibilización contra la trata de personas, y fundó la Coalición de Ottawa contra la Trata de Personas, que reúne a asociados locales y federales.²⁸ Entre las iniciativas realizadas contra la trata, el Proyecto Protect, financiado por la provincia de Ontario, designó un Coordinador de la Juventud para llevar a cabo presentaciones escolares adecuadas para niños de 12 a 14 y de 15 a 18 años, que tratan

sobre cuestiones como la captación de víctimas de la trata. Esas presentaciones también se hacen por internet, y ayudan a los estudiantes a protegerse a sí mismos y a reconocer si sus compañeros pueden estar en riesgo. También muestran que las elecciones personales como consumidores afectan a la trata a escala mundial. Asimismo, PACT ha organizado la campaña de sensibilización *Truck Stop Awareness Campaign*, dirigida específicamente al sector del transporte por carretera, que cuenta con una buena posición para ver casos de trata y explotación. La campaña ha llegado

a las comunidades locales de toda la provincia de Ontario. Además, ha compartido sus materiales con otras provincias e incluso con otros países.

PACT está llevando a cabo actualmente en el denominado Proyecto imPACT, que financia durante dos años el Ministerio Federal para la Condición de la Mujer. El proyecto está poniendo en marcha con carácter experimental el manual de diagnóstico de seguridad en materia de trata de personas y explotación sexual, con el objetivo de elaborar un plan estratégico con diversas iniciativas para prevenir y reducir la trata y la explotación de mujeres y niñas en la ciudad. También incluye una estrecha colaboración con la iniciativa local de prevención del delito (Crime Prevention Ottawa), con la policía de Ottawa y con un centro de la mujer, entre otros asociados.

En Suecia, un grupo de trabajo sobre la trata de personas ha puesto en marcha la campaña de sensibilización pública «Safe Trip Campaign», con el apoyo de la administración de la región de Estocolmo. Está dirigida a mujeres en riesgo de explotación sexual que trabajan en Suecia.²⁹ La campaña ha sido traducida a diversos idiomas, como inglés, rumano, ruso, español y tailandés. También se ha puesto en marcha una línea telefónica de emergencia que funciona las 24 horas, en colaboración con una organización para mujeres víctimas de violencia, y ofrece ayuda a las mujeres que deseen salir de situaciones de explotación. Desde 2010, la campaña se ha difundido en los centros de transporte locales e internacionales.

Otro programa de prevención dirigido específicamente a los jóvenes para prevenir la explotación sexual infantil es la campaña del Reino Unido «My Dangerous Loverboy»,³⁰ cuyo objetivo es crear conciencia sobre la explotación sexual y la trata de jóvenes, así como sobre la trata nacional, a través de visitas a escuelas en que proyectan una película de alta calidad y ofrecen recursos educativos. Fue creada específicamente por la Coalición del Reino Unido contra la Trata de Personas y algunos socios para abordar la cuestión de la explotación infantil nacional. Cuenta con una página web, un video y paquetes educativos para las escuelas, que han sido utilizados por el gobierno y por otras ONG en todo el Reino Unido. La campaña está siendo evaluada actualmente.

En los Países Bajos, el gobierno inició un plan de prevención dirigido a los *loverboys* (quienes seducen a las jóvenes para incitarlas luego a ejercer la prostitución) como parte de su plan nacional de acción de 2011 sobre la trata, para evitar la explotación de los menores que salen de las casas de cuidado o de transición, que corren especial riesgo de ser captados para la trata debido a su aislamiento y a la falta de apoyos familiares cercanos. La iniciativa corrió a cargo de los ministerios de Seguridad y Justicia, Salud, Bienestar

Social y Deporte y de los municipios. Utilizó redes sociales como Twitter y webs y llevó a cabo campañas educativas en las escuelas de educación secundaria, además de un manual para la policía sobre la manera de trabajar con los presuntos *loverboys* y sus víctimas. También elaboraron información para los padres, las escuelas y las víctimas potenciales y una película.³¹

Numerosas organizaciones no gubernamentales combinan la prestación de servicios a las víctimas de la trata con la educación pública y la promoción. La organización Liberty Asia, fundada en 2011, cuenta con un grupo de profesionales de diversos sectores que buscan poner en marcha respuestas coordinadas a la esclavitud en el mundo empresarial y ofrecen apoyo a ONG que trabajan en estos temas.³² Siempre que resulta posible, trabajan con otras organizaciones existentes para evitar la duplicación de esfuerzos y asegurar que los recursos se utilicen de manera eficiente. Si bien es cierto que en Asia hay muchas organizaciones de lucha contra la trata, hay muy pocas que trabajen de forma colaborativa, y a menudo carecen de recursos. Liberty Asia ayuda a coordinar actividades, algunas de ellas a nivel internacional, así como a compartir información, experiencias y actuaciones. Proporciona un punto de contacto regional para las víctimas. También ha creado una serie de programas y campañas de educación y sensibilización en las escuelas para ampliar los conocimientos sobre la esclavitud en Asia. Entre sus materiales escolares en línea hay cinco módulos interactivos para estudiantes y profesores y cuenta también con un manual de orientación para luchar contra la esclavitud en las escuelas.

En Colombia, la ONG Corporación Espacios de Mujer, fundada en 2003, actúa en la ciudad de Medellín y el Valle de Aburra ayudando a las mujeres que ejercen la prostitución, están en riesgo de explotación o son víctimas de la trata de personas,³³ defendiendo sus derechos humanos y un trato justo sin discriminación ni explotación, además de ofrecer servicios y promover su empoderamiento. Ha llevado a cabo diversos proyectos de educación y concienciación sobre la trata de personas, en particular en las comunidades locales, para ayudar a crear un cambio social. También se ocupa de la Escuela Atenea, un programa de educación de 15 semanas para las mujeres vulnerables, y fomenta la reducción de daños, el autocuidado y la autoprotección que busca que estas mejoren sus conocimientos sobre la trata en Colombia y en otros países vecinos y de fuera de la región. La organización recoge información sobre la trata de personas en la región y publica informes sobre la trata de personas dentro de Colombia y en los países vecinos, así como fuera de la región.

Fue en Europa donde se instituyeron por vez primera los «mediadores sociales/culturales», encargados de entrar en contacto directo con personas vulnerables

de su misma cultura. Eso hace que puedan entablar cierto trato de confianza desde el primer contacto y comunicarse sin barreras debidas a las diferencias culturales y lingüísticas. En países como Bulgaria, Francia o Italia se han puesto en marcha muchas iniciativas que utilizaban mediadores culturales (Danish Red Cross, 2005). La organización italiana *On the Road* viene usando mediadores culturales desde 2004. Se trata de una organización coordinadora que se centra en los lugares de riesgo más que en los grupos de riesgo y emplea a trabajadores móviles que actúan en la calle, en estaciones de tren, aeropuertos y otros lugares públicos en que son captadas o trabajan las víctimas de trata, lugares generalmente muy frecuentados, pero anónimos (véase en la contribución de Vincenzo Castelli al final de este capítulo, así como Castelli, 2012).³⁴ Los mediadores culturales suelen ser trabajadores sociales de la misma área geográfica y lingüística que las presuntas víctimas. Después de la toma de contacto, ayudan a los trabajadores de la calle a ofrecer información a las víctimas y preguntarles sobre sus necesidades o preocupaciones de salud, sociales o económicas sin emitir juicios al respecto. También les ayudan a comunicarse con los servicios sociales, sanitarios y otros. *On the Road* también dirige centros de acogida donde las mujeres que desean abandonar la prostitución pueden reunirse con los trabajadores sociales y mediadores, obtener información sobre problemas sociales y jurídicos, atención médica, orientación profesional y asimismo participar en talleres.

Conclusión

En los catorce años que han transcurrido desde la aprobación del *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños*, ha crecido la inquietud global acerca la trata de personas, al igual que su amplitud. A la vez que los países siguen legislando contra ella, mediante la adopción de planes de acción nacionales y mejoras en la recogida de datos, las cifras sobre víctimas y casos detectados no cesan de aumentar. La demanda de los servicios de las víctimas no presenta signos de disminución, como tampoco la voluntad de las personas de dejar su país ni la capacidad de los tratantes de explotar ese hecho y evitar ser descubiertos.

Son patentes las estrechas relaciones existentes entre los patrones de trata, tráfico ilícito y migración de personas. Aunque han aumentado los servicios ofrecidos a las víctimas, en muchos países continúan siendo insuficientes y sus derechos no siempre se protegen como deberían serlo en virtud de los convenios internacionales. Sin embargo, los juicios por trata siguen siendo muy escasos y su costo para los países y las víctimas muy alto. Confiar en el poder de disuasión de la ley, por mucho que esta sea fundamental

para luchar contra la trata, no es una manera eficaz de prevenirla ni de cambiar las actitudes que la toleran, la hacen posible o la ignoran. En los últimos años se ha dedicado mayor atención a la prevención de la trata de personas y la explotación y, cada vez más, las acciones son más concretas y se basan en las tendencias y las experiencias regionales y nacionales.

Los gobiernos le dedican ahora mayor atención a la explotación y la trata con fines de explotación laboral, en lugar de fijarse exclusivamente en la trata con fines sexuales. También se fijan más en las trayectorias que convierten a niños y adolescentes en víctimas de explotación y trata. La trata nacional, que en algunos países supera con creces a la trata internacional, también recibe más atención.

El aumento de las inversiones gubernamentales ha permitido contar con un conocimiento más detallado y con estudios sobre los contextos de las diferentes formas de trata y explotación. Esto ha contribuido a subrayar que estamos ante un fenómeno complejo en que el género desempeña un papel importante. La participación de los hombres y las mujeres como autoras y víctimas varía, y las políticas que tratan a todas las mujeres como víctimas y a todos los hombres como autores ignoran los contextos más amplios en que tiene lugar la explotación.

En este capítulo se han repasado algunas de las políticas y buenas prácticas que se están poniendo en marcha en distintos países y regiones adaptadas a sus preocupaciones específicas respecto a la trata. No cabe duda de que las respuestas han de tener en cuenta las diferentes experiencias de hombres y niños y mujeres y niñas.

La trata de personas en Italia

Vincenzo Castelli³⁵

La trata de personas es un sistema de explotación bien establecido y organizado en Italia. Aunque la prostitución callejera forzada continúa siendo el destino más conocido y visible para las víctimas de la trata, en la última década hemos asistido a un incremento del número de casos identificados de trata con fines de explotación en otros contextos, como la agricultura, la ganadería ovina, la construcción, la manufactura y el trabajo doméstico. La crisis económica y, sobre todo, un mercado de trabajo precario, no regulado y flexible son factores de alto riesgo que proporcionan un terreno fértil para la explotación y la trata. En los últimos años han surgido «nuevas» formas de trata de personas, con coacción a las víctimas para realizar actividades ilegales y múltiples formas de explotación que afectan tanto a hombres como a mujeres. Aparte de la prostitución, hay que contar también la mendicidad forzada, el tráfico de drogas y la venta forzada de bienes.

En Italia, los datos oficiales sobre las víctimas de trata solo cuentan a quienes han sido identificados y han recibido ayuda de los organismos de protección social previstos por el Departamento de Igualdad de Oportunidades³⁶ y por las autoridades locales, en virtud de la legislación en materia de trata de personas e inmigración (artículos 13³⁷ y 18³⁸). Entre 2006 y 2012, hubo 166 intervenciones en virtud del artículo 13, por las que se prestó asistencia a un total de 3 770 personas. Entre 1999 y 2012, 665 intervenciones fueron financiadas en el marco del artículo 18. El Departamento de Igualdad de Oportunidades y las autoridades locales han atendido a más de 65 000 personas, a las cuales se les ofreció asistencia en forma de información general, orientación psicológica, asistencia jurídica, sanitaria o atención social. De ellas, 21 378 personas accedieron a entrar en un programa de protección y asistencia social con el fin de obtener un «permiso de residencia temporal por razones humanitarias», que es válido por seis meses, es renovable hasta por 18 meses y se puede sustituir por un permiso de residencia para trabajar, estudiar u otro motivo, siempre que se cumplan los requisitos necesarios.³⁹

Una encuesta nacional realizada en 2013 por Bianchini *et al.* (2013) ofrece información sobre el fenómeno de la trata en Italia. Ese estudio constituye

Contribución

el primer intento a nivel nacional de documentar la trata de personas y la explotación. Sus resultados pusieron de manifiesto que en 2012 las unidades de la calle⁴⁰ establecieron contacto con 23 878 víctimas: 21 491 mujeres y niñas, 781 hombres y niños y 1 606 personas transgénero. La mayoría eran casos de prostitución forzada y el resto de explotación laboral agrícola y mendicidad. En cuanto a su distribución geográfica, el 61 % de los casos se localizaron en el norte del país, el 25 % en el centro y el 14 % en el sur y en las islas cercanas a la costa. En cuanto a la edad, los jóvenes de entre 18 y 25 años fueron el grupo de edad más explotado para la prostitución (más del 50 %). En relación con sus orígenes, la mayoría de las víctimas de trata procedían de Nigeria y Rumania, aunque no ha dejado de crecer el número de víctimas procedentes de Brasil, Marruecos, Albania y China.

Los principales factores que parecen conducir a la gente a emigrar y, en algunos casos, a convertirse en víctimas de la trata, son la pobreza, el desempleo, la discriminación de género, la discriminación contra las minorías étnicas, una protección social y políticas de desarrollo inadecuadas, políticas de migración fallidas o inexistentes y conflictos regionales, mientras que la demanda de trabajo no cualificado es un factor de atracción. Estos factores se han visto exacerbados por la persistente crisis económica mundial. En la mayoría de los casos la migración comienza con una decisión voluntaria de abandonar el país de origen y con menor frecuencia es el resultado de la coerción. La organización de las redes de delincuencia ha cambiado con los años, al igual que sus métodos de captación, control y explotación. Cada vez más se trata de grupos criminales con profundas raíces en los países de destino y con vínculos transnacionales. Estos grupos tienen la capacidad de combinar la trata con otras actividades, tanto ilegales (como el tráfico ilícito de migrantes, drogas y armas) como legales (por ejemplo, el lavado de dinero a través de actividades regulares).

Las rutas hacia Italia son numerosas y están sujetas a cambios constantes debido a los controles fronterizos. Se diferencian en función del tipo de explotación, el lugar de origen de las víctimas y las necesidades organizativas de los grupos criminales involucrados.

En cuanto a la explotación sexual, las rutas principales atraviesan Europa del Este y el Magreb y van hacia Sicilia y los países europeos del espacio Schengen. Las dos rutas principales utilizadas para la trata de personas atraviesan Europa del Este y el Magreb hacia Sicilia, mientras que en la trata con fines de mendicidad forzada procede casi exclusivamente de Europa del Este.

Los lugares de explotación se han multiplicado de manera exponencial en la última década. Quienes se vieron obligados a ejercer la prostitución ya no se encuentran solamente en ciertas calles, apartamentos, hoteles y clubes nocturnos, sino más a menudo en zonas de alta densidad humana (en particular, estaciones de metro y ferrocarril, terminales de autobuses, centros comerciales, zonas en las inmediaciones de los hospitales o lugares en los que se contrate mano de obra inmigrante legal). Los que son obligados a la mendicidad piden principalmente en la calle, pero también lo hacen cada vez más frecuentemente en centros comerciales y en los transportes públicos, donde hay un flujo constante de peatones. Internet se está convirtiendo en un punto de encuentro para la oferta y la demanda de servicios sexuales, así como para trabajos de temporada en agricultura, enfermería u otros sectores. El lugar de la explotación se ha normalizado, tanto en cuanto a su integración en las actividades cotidianas (por ejemplo, las compras, los desplazamientos, el uso de internet) como respecto al tipo de explotación, que es visible pero no suele reconocerse como tal (por ejemplo, trabajadores de la construcción, cuidadores, vendedores ambulantes en la calle).

Las siguientes cuestiones son críticas:

- Política e institucional: no se presta suficiente atención al fenómeno de la trata de personas en Italia. Ese hecho resulta patente por la ausencia de un programa nacional de lucha contra la trata de personas o de un Relator Nacional. Se espera que tras la aprobación de la directiva CE 36/11 sobre la trata de personas⁴¹ y de un Decreto Ley recientemente, habrá una mayor coordinación entre los distintos ministerios y sus políticas públicas y una armonización de las intervenciones contra la trata por parte de las autoridades públicas (por ejemplo, el poder judicial, la policía, los organismos de control, las autoridades locales y las organizaciones no gubernamentales).
- Programática y operativa: la incertidumbre, la escasez y los recortes progresivos en los fondos asignados a los programas contemplados en los artículos 13 y 18 están afectando a las intervenciones contra la trata y la protección de las víctimas. Otros retos actuales son los complejos procedimientos de adquisición de fondos y las dificultades de aplicación de estrategias a largo plazo.

Para responder a algunos de estos problemas, se recomienda que se establezcan redes en que participen diversas agencias locales. Tales redes podrían estar integradas por representantes de organismos públicos y privados de lucha contra la trata, coordinados por las autoridades locales, y se regirían por memorandos de entendimiento en que los roles, responsabilidades y procedimientos operativos estándar estén bien definidos. Esto tendría que complementarse con herramientas y metodología.

Prestar asistencia a las víctimas de la trata. La asociación On The Road (Consorcio NOVA)

La Asociación On The Road es una organización sin ánimo de lucro que forma parte del Consorcio Nacional de Organizaciones Sociales (NOVA), fundada en 1998. On the Road presta asistencia a las víctimas de trata con fines de explotación sexual mediante servicios de atención sanitaria preventiva y acceso a servicios de salud; reducción de daños; kits de higiene; acceso a programas de tratamiento; formación profesional; asesoría jurídica; e información sobre la disponibilidad de servicios locales. La asociación cuenta asimismo con centros de acogida para las víctimas de trata. En ellos ofrecen asesoramiento y asistencia en cuestiones jurídicas, de formación profesional, empleo y vivienda. También gestiona los contactos con el sistema judicial, la policía, las autoridades de inmigración y abogados. La asociación ofrece igualmente refugios de emergencia para las víctimas y vivienda a largo plazo (6-8 meses) para las víctimas de trata con fines de explotación sexual (principalmente mujeres y niños), víctimas de explotación laboral (principalmente hombres) y víctimas de trata que sean también solicitantes de asilo. On the Road trabaja en estrecha colaboración con las organizaciones locales y los países de origen de las víctimas de trata (por ejemplo, Nigeria, Albania, Rumania, etc.) para llevar a cabo su labor.

Los costos económicos de la trata con fines sexuales: argumentos a favor de la prevención

Nicole Barrett⁴²

Es de sobra conocido que la trata de personas —en particular, la trata con fines de explotación sexual— es sumamente rentable para los tratantes. En 2014, la OIT publicó estimaciones sobre los «sorprendentes» beneficios que obtienen los tratantes de la explotación sexual forzada: 80 000 dólares al año por víctima en las economías desarrolladas, con una media de 21 800 dólares de beneficios anuales por víctima en todo el mundo (OIT, 2014, p. 15, 27).⁴³ Sin embargo, muy escasos son los trabajos realizados hasta ahora para estimar los cuantiosos costos económicos que la trata con fines de explotación sexual tiene para las personas y las sociedades.

Para calcular dichos costos se ha elaborado un marco de trabajo que detalla los numerosos costos de la trata de personas con fines de explotación sexual tanto para las personas objeto de trata como para la sociedad (Barrett, 2014).⁴⁴ Dicho marco, que se resume en la tabla presentada más abajo, considera los costos directos e indirectos de la trata. Se ha elaborado con base en la información suministrada por personas que fueron objetos de trata, sentencias judiciales en torno a víctimas de trata para la explotación sexual y estudios de varios países sobre trata de personas, violencia doméstica, prostitución, agresiones sexuales, maltrato infantil, trabajadores migrantes y trabajadores explotados. Con más información específica de las personas que fueron objeto de trata anteriormente, este marco puede utilizarse para calcular el costo total de la trata con fines de explotación sexual en un país concreto. La información resultante sobre los costos será de gran relevancia para quienes elaboran las políticas contra la trata de personas, sobre todo teniendo en cuenta que es probable que el costo sea tan significativo que mostrará a las claras que resulta muy rentable para un país invertir en programas y políticas de prevención de la trata de personas. Los estudios pertinentes llevados a cabo en Canadá, que se verán a continuación, ponen de relieve la magnitud de ese ahorro potencial para un país.

Por ende, será interesante analizar las seis principales categorías de costos de la trata con fines de explotación sexual, empezando por los cuatro costos directos y viendo a continuación los dos costos indirectos.

Contribución

Dolor y sufrimiento

Los costos más importantes para una persona que es objeto de trata son los considerables costos de naturaleza psicológica. No solo se les somete con frecuencia a numerosas formas de violencia, sino que también son aislados de sus familias y comunidades y sufren vergüenza y daños psicológicos derivados de la trata. Si bien esos costos intangibles son difíciles de cuantificar, no son menos reales que el costo de las visitas a las urgencias hospitalarias. Sobre la base de las recientes resoluciones judiciales en el Reino Unido en materia de víctimas de trata para explotación sexual, y aplicando el concepto de utilidad marginal decreciente —en que el primer mes de la victimización induce más dolor y sufrimiento que el segundo mes—, se ha calculado que el costo promedio aproximado del dolor y el sufrimiento de ser objeto de trata con fines de explotación sexual durante dos años ronda los 552 964 dólares americanos.

Costos médicos

Los gastos médicos de la víctima de trata suelen ser bastante sustanciales. Un estudio realizado en 2003 en cinco países en el que se entrevistó a personas que habían sido objeto de trata en Europa mostró que la mitad de las mujeres entrevistadas habían sido confinadas, violadas o golpeadas durante el viaje hacia su nueva ubicación (Zimmerman, 2003).⁴⁵ Los casos extremos de maltrato durante la trata pueden conducir a gastos de atención médica inmediata, como una ambulancia y el uso de las urgencias. El aumento de las tasas de infecciones de transmisión sexual (ITS) y del VIH/sida debido a la trata con fines sexuales también resulta en costos sustanciales de atención médica: el costo a lo largo de la vida de una persona con VIH/sida se estima en 181 129 dólares. Aun si no se producen abusos inicialmente, suelen darse problemas de salud a largo plazo —con sus correspondientes gastos médicos futuros—, como adicción a drogas y alcohol, depresión, ansiedad y hostilidad. Los servicios sociales para atender a las víctimas de trata con fines de explotación social son también extremadamente costosos.

Costos legales

Los costos de las fuerzas de seguridad y los costos judiciales relacionados con la trata de personas también son extraordinariamente elevados. Los casos de trata de personas pueden requerir largas y complejas investigaciones que involucren a muchas personas conectadas o a grupos de la delincuencia organizada. Los casos de trata de personas internacional pueden exigir la cooperación internacional con las agencias policiales extranjeras para obtener información, entrevistar a testigos y ayudarles a reunir pruebas. Además, es posible que se necesiten traductores a lo largo de toda la investigación y enjuiciamiento de las víctimas, pues puede haber testigos que no hablen la lengua local. Si un caso pasa a juicio, estos costos de traducción pueden ascender a decenas de miles de dólares en los países desarrollados. También se puede incurrir en altos costos de gestión de los testigos, pues las víctimas suelen mostrarse reticentes a testificar contra sus tratantes, pueden no pueden considerarse víctimas de delitos y podrían seguir siendo coaccionadas por los tratantes. En los casos en que se produce coacción o amenazas permanentes, se puede necesitar la protección de testigos, con lo que se suman costos adicionales considerables.

Además, las víctimas de trata, en especial las de trata internacional, con frecuencia tienen diversas necesidades jurídicas no relacionadas con el procesamiento de su caso, tales como cuestiones relativas a su situación migratoria, reunificación familiar, robo de identidad, defensa penal para delitos cometidos bajo coacción, cuestiones fiscales y litigios civiles por daños y perjuicios monetarios de sus tratantes.

Costos de transporte y partida

Las víctimas de trata internacional de personas suelen pagar una tasa a los tratantes para poder entrar a un país y obtener un empleo que les hace esperar una vida mejor. Aunque esos costos no los tienen las personas víctimas de trata nacional, estas suelen ser aisladas de sus comunidades y pueden incurrir en considerables gastos en el proceso de reubicación. Los tratantes también pueden exigir que las víctimas de trata paguen «honorarios de partida» una vez que llegan a su destino, con el fin de obtener su libertad. Tales tarifas suelen ser difíciles de pagar, puesto que normalmente las víctimas no se quedan la mayor parte de sus ingresos.

Costos de oportunidad: ingresos e impuestos perdidos

Además de los costos directos de la trata con fines sexuales que se acaban de mencionar, también deben calcularse los costos de oportunidad, que son los considerables costos indirectos que resultan de tener en cuenta lo que la víctima habría estado haciendo durante el tiempo en que era objeto de trata y después en caso de que no haber sido víctima de trata. Entre ellos, se cuentan el dinero obtenido en el mercado laboral o haber ido a la escuela. El modelo económico más básico de ingresos a lo largo de toda la vida incluye un período de acumulación de capital humano, por lo general asociado con la escolaridad y, finalmente, seguido por un período de empleo asalariado, acumulación de activos y la jubilación. Un mayor capital humano se traduce en mayores salarios futuros y, una vez que se entra al mercado laboral, todos los años de experiencia de trabajo se traducen asimismo en mayores salarios futuros. Si un individuo se convierte en víctima de la trata con fines de explotación sexual, esa típica trayectoria de vida se interrumpe. En concreto, cada año en que se es víctima de trata equivale a un año perdido en la escuela, que se traduce en pérdidas en las ganancias futuras, o un año perdido en el mercado laboral. Esa pérdida de ingresos y empleabilidad potencial suele conducir también a un mayor uso de los servicios de asistencia y bienestar social. Por último, también hay que tener en cuenta los costos de las oportunidades de matrimonio perdidas, que implican que la persona pierda los posibles beneficios económicos de tener un cónyuge.

Costos intergeneracionales

Por fin, es fundamental tener en cuenta los costos intergeneracionales de la trata con fines sexuales. La desventaja económica de las pérdidas de productividad y de las oportunidades educativas perdidas suele trasladarse a la próxima generación. Hay un cuerpo considerable de literatura económica de distintos países que demuestra la significativa correlación intergeneracional entre educación e ingresos: la pérdida de ingresos y de educación para una generación puede significar la pérdida de ingresos también para la próxima generación.

Además, los estudios sobre maltrato infantil indican que también se produce una transmisión intergeneracional del maltrato. Si una persona sufre maltrato a manos de un tratante a una edad temprana, tendrá una mayor probabilidad de maltratar posteriormente a sus propios hijos. Los costos son notables incluso aunque un niño no sufra directamente agresiones físicas o sexuales. La negligencia o ser testigo de la violencia de pareja pueden dar lugar a importantes

Figura 1 Categorías de costos necesarias para una evaluación completa de los costos de una víctima de trata con fines sexuales

	Costos directos de la trata sexual	Costos indirectos de la trata sexual
Costos de la víctima (soportados por la víctima)	▪ Dolor y sufrimiento (intangible) ▪ Costos de transporte (en especial para la trata internacional) ▪ Tasas de partida/salida ▪ Servicios jurídicos (inmigración, custodia, reunificación, procesos civiles) ▪ Servicios dentales ▪ Fracción de los honorarios médicos/terapéuticos (copago) *	▪ Pérdida de ingresos por: ▪ oportunidad educativa perdida ▪ experiencia perdida ▪ años de trabajo perdidos ▪ capacidad de acción reducida ▪ oportunidades de matrimonio pérdidas
Costos de terceros (soportados por la sociedad)	▪ Costos médicos:* ▪ Visitas a urgencias ▪ Hospitalización con cuidados intensivos ▪ Visitas al médico ▪ Tratamiento de las ITS ▪ Servicios de adicción ▪ Terapeuta/s ▪ Costos del sistema judicial: ▪ Costos de investigación ▪ manejo complejo de víctimas ▪ posible necesidad de cooperación internacional ▪ posible necesidad de traducción ▪ Costos de procesamiento ▪ manejo complejo de víctimas ▪ posible necesidad de cooperación internacional ▪ posible necesidad de traducción ▪ posible necesidad de servicios de inmigración (p.ej., costos de permisos de residencia temporales) ▪ Costos correccionales ▪ encarcelamiento: ▪ Supervisión ▪ Libertad condicional ▪ Asistencia jurídica ▪ Ejecución de las órdenes de protección civil contra los tratantes ▪ Carga adicional sobre: ▪ Refugios ▪ Hogares temporales ▪ Vivienda pública a largo plazo ▪ Programas de formación para el empleo	▪ Apoyo social (servicios sociales) ▪ Carga adicional sobre los sistemas de protección de la infancia ▪ hogares colectivos ▪ hogares de acogida ▪ asistencia en instituciones ▪ Impuestos perdidos (debido a pérdida de ingresos) ▪ Costos intergeneracionales

* Esta tabla se basa en la existencia de un sistema nacional de salud. En los países que carezcan de él, estos gastos médicos de terceros serían sufragados por la víctima. También es posible que se aplique el copago en algunos sistemas sanitarios nacionalizados.

problemas educativos y de comportamiento para un niño, en particular repercusiones duraderas en la salud mental, problemas de alcohol y drogas, comportamientos sexuales de riesgo, obesidad y comportamiento delictivo. Un estudio puso de manifiesto que los costos económicos del maltrato infantil en un país desarrollado de 35 millones de habitantes superaban los 15 000 millones de dólares y estimó que las pérdidas anuales de ganancias para una víctima de maltrato físico eran 4 131 dólares.⁴⁶

Una vez que se calculan los costos según el marco anterior, es necesario seguir tres pasos para llegar a una estimación global de los costos de la trata de personas en la sociedad. En primer lugar, es necesario desarrollar un grupo de comparación, basado en entrevistas con una muestra razonablemente grande de personas víctimas de la trata o que fueran objeto de trata en el pasado para determinar sus «vidas contrafácticas». Esa determinación se basa en una evaluación de los antecedentes socioeconómicos de las personas con el fin de estimar cómo habría sido su vida de no haber sido víctimas de trata. En segundo lugar, se pueden utilizar los valores de los conjuntos de datos existentes para construir ese grupo de comparación de vidas contrafácticas. A partir de este grupo de comparación, se podría calcular una estimación relativamente precisa del costo de la trata con fines de explotación sexual. Por último, el número resultante puede multiplicarse por la cifra de la mejor estimación del número de víctimas de trata con fines sexuales del país.⁴⁷ Con toda seguridad, los resultados subrayarán lo rentables que resultan muchos de los programas de prevención de la trata de personas.

Dos estudios económicos canadienses sobre los costos de salir de la prostitución dan una idea de una base de referencia conservadora respecto a los costos de la trata con fines de explotación sexual para un país (Deriviere, 2006; Deriviere, 2005). Aunque en Canadá desde el punto de vista jurídico la trata sexual es diferente de la prostitución —al igual que en la mayoría de los países—, el grupo de la muestra del estudio está compuesto por personas que participan en las mismas actividades que quienes fueron víctimas de trata con fines de explotación sexual: actos de comercio sexual. Por lo tanto, los costos de ofrecer apoyo y tratamiento a esas personas serán similares. En Canadá, el costo neto de la venta de sexo para la persona es sustancial: 205 739 dólares. Los costos sociales de un joven o una joven que vende sexo, basados en la utilización de los recursos públicos, como los servicios sociales, los servicios médicos y los costos del sistema judicial, son aún más importantes: 553 265 dólares por persona. Por lo tanto, los costos totales —fiscales, personales y relativos al mercado laboral— de una persona joven involucrada en la industria del sexo canadiense equivalen a 759 004 dólares. Si multiplicamos ese costo individual por el número de llamadas ($n = 79$) recibidas

en un año a un proveedor de servicios de primera línea para la trata de personas en Ontario (Canadá), el total casi llega a los 60 millones de dólares;⁴⁸ además, multiplicando el costo individual por el número de casos de trata sexual nacionales confirmados en Canadá entre 2007 y abril de 2013 ($n = 132$), el total supera los 100 millones de dólares (RCMP, 2013).

Pese a que esos cálculos arrojan cifras nada despreciables, probablemente subestiman los costos de la trata con fines sexuales, pues no está claro cuántas de las personas del grupo de muestra del estudio ejercían la prostitución voluntariamente. Los costos derivados de la venta de sexo de manera involuntaria probablemente serían aún mayores, puesto que las ganancias irían parcial o totalmente al tratante, lo que resultaría en mayores costos para el individuo. Es probable que los costos médicos para las víctimas de trata también serían más elevados que para los de la prostitución voluntaria, puesto que la tasa de infecciones de transmisión sexual es mayor para las víctimas de la trata, debido a que han de atender a más clientes por semana (Gupta *et al.*, 2011). Además, es probable que los impactos psicológicos de la trata con fines sexuales sean más extremos que los alguien que inicialmente «eligió» vender su cuerpo, lo que resulta en un aumento de los costos terapéuticos y los ingresos individuales perdidos, como se detalla en el marco anterior.

En suma, los altos costos de la trata sexual, que pueden calcularse utilizando el marco que hemos visto, muestran claramente que los programas de prevención de la trata de personas no son solo sabios y humanos, sino que suponen inversiones muy rentables.

Trabajo sexual, prostitución y trata con fines de explotación sexual: implicaciones para la prevención del delito⁴⁹

Rosemary Barberet⁵⁰

En los años 1980 y 1990, diversas fuerzas convergieron para crear un movimiento mundial contra la trata de personas, que culminó en los esfuerzos nacionales e internacionales para redefinir la explotación de personas para fines sexuales o laborales como trata de personas. Este cambio cosechó un éxito tal, congregado a fuerzas políticas de izquierda y derecha, que no solo se cambiaron las leyes y políticas para centrarse en la trata de personas, sino que surgió toda una literatura en el ámbito de las ciencias sociales en torno a ese «nuevo» fenómeno. Este cambio de paradigma ha venido acompañado de un debate intenso y a veces ácido, que se prolonga hasta nuestros días. Y de esta manera, casi todas las disciplinas (derecho, criminología, economía, relaciones internacionales, estudios de género y femeninos, antropología y salud) han pasado a tener qué decir respecto a un tema que, hasta la fecha, solo había sido tratado por un puñado de académicos y activistas.

La visión del movimiento feminista mundial sobre los derechos de las mujeres como derechos humanos adoptó la postura de los defensores de la abolición de la prostitución. La trata de personas llegó a vincularse con la delincuencia organizada, la migración ilegal y la seguridad nacional. Algunos tipos de prostitutas y trabajadoras fueron definidos como víctimas, no como delincuentes. Se llevó a cabo una separación conceptual entre el contrabando ilícito (que involucra a contrabandistas e inmigrantes indocumentados, que violan las leyes de inmigración) y la trata (que involucra a los tratantes como delincuentes y a las personas objeto de trata como víctimas). Así, tanto el activismo dentro del campo de los abolicionistas de la prostitución como la vinculación del discurso a otros poderosos discursos sobre la delincuencia y la seguridad, condujeron a los esfuerzos nacionales e internacionales para tipificar como delito la «trata de personas».

La creación de esos términos, su significado, la decisión respecto a su uso y a las implicaciones de usar ciertos términos son aspectos que forman parte de la construcción social de un problema social. En diferentes momentos, distintos grupos han afirmado respecto a los términos relativos a la venta de sexo que tenían connotaciones positivas o negativas.

Contribución

Los defensores de los derechos de los trabajadores sexuales se quejan de que, debido a las definiciones de trata de personas, los «trabajadores (o trabajadoras) sexuales migrantes» tendrán dificultades para cruzar las fronteras sin ser confundidos con víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual, con lo que se les niegan sus derechos humanos a migrar. De la misma manera, las implicaciones de la definición de trata de personas significan que algunos profesionales del sexo son delincuentes bajo la ley local, mientras que otros son víctimas. Los delincuentes están sujetos a la deportación, al castigo o a restricciones, mientras que quienes son víctimas reciben protección y servicios. Legalmente y en la práctica, estas distinciones son problemáticas.

Sin embargo, las feministas se muestran divididas sobre la cuestión de si, por el simple hecho de que en el comercio sexual heterosexual las mujeres tienden a vender sexo mientras que los hombres tienden a comprarlo, la naturaleza del trabajo sexual sería similar a la violencia contra las mujeres y, por ende, debería ser abolido. Hay espacio aquí para mucha opinión y mucha ideología, y la pregunta más importante — si las prostitutas realmente trabajan por su propia voluntad o si son obligadas— no es realmente una pregunta empírica.

Las abolicionistas feministas creen que todo el trabajo sexual es perjudicial para las mujeres y que resume las consecuencias negativas de la desigualdad de género. La prostitución deshumaniza y mercantiliza a las mujeres, supone otra forma de violencia contra las mujeres. De hecho, los textos de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las mujeres suelen referirse a la prostitución forzada y a la trata como formas de violencia contra la mujer, incluso ya antes del Protocolo contra la Trata de Personas de 2000. La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de 1993 incluye la «trata de mujeres y la prostitución forzada» en su definición de la violencia contra las mujeres. El artículo 6 de la CETFDCM establece: «Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer.»

No obstante, hay otro grupo de feministas que ven la venta de sexo por parte de las mujeres como un derecho suyo a hacer lo que deseen con sus cuerpos y un producto de su libre voluntad y elección. Desde su punto de vista, las mujeres venden servicios sexuales de la misma forma que venden otros servicios corporales y no deben ser juzgadas como inmorales o depravadas por hacerlo. Debido a las visiones distintas que la sociedad tiene sobre el trabajo sexual y al estigma social que de ello se deriva, las trabajadoras sexuales necesitan derechos y garantías, y no ser rescatadas. Además, este grupo desconfía de la regulación, puesto que a menudo tiende a satisfacer las necesidades de los clientes masculinos, o del Estado masculinizado. No está a favor de la abolición, y defiende técnicas de reducción de daños. Por lo tanto, la estructura social debería reformarse para que la entrada en la prostitución se diera a través de una auténtica elección, y el trabajo sexual debería practicarse de forma segura y con dignidad, eliminando así su estigma. También habría que facilitar su abandono para quienes desean dejarlo o retirarse.

Los supuestos ideológicos son muy importantes en los debates sobre la prostitución y la trata —a la vez que son muy nocivos para la mujer—, y también lo son en el debate empírico sobre la naturaleza del trabajo sexual. Los estudiosos del trabajo sexual argumentan que las afirmaciones de los abolicionistas sobre la naturaleza del trabajo sexual y la definición de la trata con fines de explotación sexual no guardan contacto con la evidencia empírica sobre el trabajo sexual. Quienes lo han investigado aseguran que hay un continuo entre las formas «blandas» de ejercer fuerza, como la manipulación, y el tráfico ilícito y la trata con fines sexuales (Kelly, 2005). Otros sostienen que la actual definición de la trata de personas apila a las mujeres con los niños en el grupo de poblaciones vulnerables, con lo que las infantiliza, cosifica su victimización pasiva y niega su capacidad de actuación.

El aumento de la financiación, como se mencionó anteriormente, ha cambiado la forma en que las autoridades y el sector de los servicios ven y tratan cualquier fenómeno que se parezca a la trata de personas, lo que Agustín y otros han denominado el «sector del rescate» (2007), al menos en los países que tienen presupuestos holgados para dedicar a sus compromisos nacionales e internacionales para combatir la trata.

Dado el componente de género de la trata de personas y del trabajo sexual, las explicaciones con componente de género son muy relevantes. La vinculación de las mujeres y los niños y el énfasis en su vulnerabilidad es una característica del Protocolo de Palermo. El Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos (2005) menciona de manera más expresa la desigualdad de género que el Protocolo de las Naciones Unidas sobre la trata de

personas. El artículo 17 del capítulo 1 del Protocolo («Objeto, ámbito de aplicación, principio de no discriminación y definiciones») indica que «cada parte, al aplicar las medidas previstas en el presente capítulo, hará lo posible por promover la igualdad de género y la integración de la perspectiva de género en el desarrollo, ejecución y evaluación de dichas medidas». Ninguno de estos dos instrumentos jurídicos vincula otras formas de opresión con el género.

¿Qué es lo que sabemos, entonces, sobre el género y la opresión múltiple de las mujeres que son objeto de trata? El ámbito de la investigación de la trata de personas se nutre de generalizaciones combinadas con viñetas de casos anónimos, o estudios con muestras de conveniencia y pruebas anecdóticas. Extrañamente, la perspectiva de género se ha perdido en la investigación sobre la trata de personas como una construcción social, un delito, un negocio. Las feministas han dedicado un gran esfuerzo a negar la trata de personas o a cosificar sus aspectos más estereotipados. Las mujeres y el género son evidentes solo en los estereotipos sobre las víctimas femeninas vulnerables. Pero la complejidad de la vida de las mujeres, sus interacciones con las autoridades de la justicia penal y sus experiencias como supervivientes se han explorado poco desde una perspectiva de género en la literatura de las ciencias sociales sobre la trata de personas.

En contraste, buena parte de la investigación sobre el trabajo sexual ha tratado de mostrar la complejidad de la vida y las opciones de las trabajadoras sexuales y de teorizar acerca de la elección y el consentimiento, la fuerza y la explotación, el riesgo y la violencia, el estigma y la salida. Todos ellos son elementos relacionados con los riesgos profesionales del trabajo sexual. Este conjunto de trabajos sirve para cuestionar el tema de la fuerza, la coacción y el engaño como un medio para la explotación, mostrando el continuo de la fuerza y la coerción en todo el trabajo sexual. Siempre muestra la acción de las mujeres en la negociación del riesgo y la violencia, no solo por parte de los directivos o los proxenetas, sino también por parte de los clientes.

La problematización de la vulnerabilidad y la fuerza resulta aún mayor al ampliar nuestra mirada internacionalmente. Los estudiosos han identificado importantes diferencias contextuales en el trabajo sexual. Van desde el contexto de una clase social donde se produce el trabajo sexual; la naturaleza del trabajo sexual como una estrategia de supervivencia; la deriva de las mujeres entre la trata y la industria del trabajo sexual migrante, y dentro y fuera de la venta de sexo en general; la naturaleza mercantilizada de muchas relaciones entre hombres y mujeres; y las transiciones hacia el trabajo sexual desde otras ocupaciones de explotación.

Kelly (2003) sostiene que la trata de personas está en el extremo de un continuo de violencia en el trabajo sexual, y existe. Según ella, las feministas no pueden negar su existencia ni el hecho de que la prostitución forzada supone una forma de violencia contra las mujeres. Pero también defiende que la fuerza no puede ser el factor determinante. Lo que está más en juego es la conceptualización de que las mujeres no son víctimas si muestran cualquier acción. Agustín (2005) se muestra de acuerdo con ello y argumenta que «es tal la diversidad de relaciones posibles que puede haber entre las migrantes y los empresarios —a los que ellas pueden considerar como novio, generoso amante de cierta edad o «tratante»—, que presentar a todas las mujeres que participan como pasivas e ignorantes supone borrar importantes diferencias entre ellas».

Estos debates tienen importantes implicaciones para las políticas y las respuestas institucionales. El primer debate importante sobre las políticas y las respuestas trata sobre la equidad y la justicia. Dar prioridad a las trabajadoras del sexo víctimas de trata frente a las demás trabajadoras del sexo —y otras víctimas de la explotación— supone ignorar la violencia estructural e interpersonal que sufren muchas de ellas. También pervierte los sistemas judiciales, obligándolas a construir escenarios como víctimas para recibir servicios o evitar la deportación.

Las respuestas a la trata de personas generalmente incluyen la prevención, la protección de las víctimas y el procesamiento de los tratantes. Las víctimas de trata necesitan un abanico más amplio de servicios que los previstos para otras víctimas de delitos, tales como la defensa legal, vivienda, vivienda de transición, atención médica y dental, servicios de asesoramiento, aprendizaje del idioma y capacitación laboral. Estos servicios deberían tener un enfoque de género y fomentar el empoderamiento. Muchas organizaciones de servicios tienden a patologizar a las víctimas de la trata y las víctimas suelen «comprar» ese concepto sobre sí mismas. Eso tiende a crear servicios que limitan la acción de las víctimas. En la mayoría de los países, los proveedores de servicios y las fuerzas de seguridad carecen de un conocimiento suficiente del idioma o de otros contextos culturales para responder adecuadamente a las víctimas de la trata.

La prevención es clave, sobre todo debido a que el enjuiciamiento parece tan difícil. La prevención consiste en reducir los factores impulsores en los países de origen y ampliar las oportunidades para las mujeres, así como desenmascarar los mitos acerca de las falsas ofertas de trabajo en el extranjero, especialmente en tiempos de crisis y en épocas posconflicto. También significa mirar a la industria del sexo mundial desde una perspectiva de género y analizar

la demanda con mayor detalle, en busca de su motivación, captación y *modus operandi*. Debe prestarse atención al continuo de la violencia que afecta a todas las trabajadoras del sexo, ya que de hecho prepara el escenario como un precursor de la brutalidad y la explotación de la trata; la acción de las mujeres debe ser reconocida y fomentada, en oposición a su pasividad como víctimas; deben reconocerse múltiples opresiones en el contexto internacional y en la prestación de servicios de orientación; y es necesario abordar la violencia estructural en las comunidades de origen dentro de un marco de desarrollo.

Notas

1 Entre las ediciones recientes de revistas sobre la trata de personas, cabe destacar *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, de marzo de 2014, 653(1), que incluye estudios empíricos sobre la trata con fines de explotación laboral y sexual en diversos países; y *Crime, Law and Social Change*, de marzo de 2014, 61(1), que examina el bajo rendimiento de las campañas de lucha contra la trata de personas en Estados Unidos y otros lugares.

2 El estudio de 2010-2011 se llevó a cabo para el Ministerio de Seguridad Pública de Canadá, en colaboración con ICCLR.

3 El *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños* es uno de los tres protocolos que forman parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptada en 2000. Los otros protocolos son el *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire* y el *Protocolo contra el tráfico ilícito de armas de fuego*.

4 Decisión OSCE n.º 557 de 24 de julio de 2003.

5 RCMP (2010).

6 En Estados Unidos se llevó a cabo recientemente una operación de la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) contra la prostitución infantil en 76 ciudades, y se anunció que se fueron «rescatadas» 105 mujeres jóvenes y niñas de entre 13 y 17 años y fueron arrestados 150 proxenetas, a todos los cuales se supone que se les presentarían cargos en virtud de la legislación en materia de prostitución. No se detuvo a ningún cliente. Se ha sugerido que muchos de los rescatados procedían de hogares de acogida o de familias desestructuradas y tenían en la prostitución callejera una estrategia de supervivencia. Tampoco les han beneficiado los fuertes recortes en la justicia de menores y los servicios de apoyo familiar (Chesney-Lind, 2013).

7 «Les divers pays que nous avons visités nous ont dit que la France avait une responsabilité majeure pour faire prendre conscience à l'Europe qu'il n'est plus possible de condamner la traite des êtres humains tout en tolérant la prostitution.» Geoffrey, G. (2013, janvier 24) *Comptes rendus de la délégation aux droits des femmes*. Bousquet, D. & Geoffroy, G. (2011) sur Prostitution, www.senate.fr/compte-rendu-commissions/20130121/femmes.htm

8 El estudio fue realizado por ICCLR y el CIPC en nombre del Ministerio de Seguridad Pública de Canadá.

9 www.dhs.gov/end-human-trafficking

10 La OIT mantiene una base de datos sobre buenas prácticas en diversas cuestiones, entre ellas los trabajadores migrantes. Véase www.gla.defra.gov.uk

11 Se creó tras la muerte por ahogamiento de 24 trabajadores chinos contratados para recoger berberechos en un estuario del mar en el norte de Inglaterra en 2004.

12 Consulte la página web de HEUNI para obtener más información sobre Adstringo. www.heuni.fi

13 Ley Penal de Nueva York 230.34.

14 Rashbaum, W. (13 de septiembre de 2013). With Special Court, State Aims to Steer Women Away from Sex Trade. *New York Times*.

15 www.pssg.gov.bc/octip

16 Para obtener más información, consulte www.manitoba.ca

17 Se basó en *Guidance on Local Safety Audits: A Compendium of International Practice*, publicado igualmente por EFUS en 2007.

18 Las orientaciones de dicho manual están siendo aplicadas con carácter experimental en varios municipios de Canadá; véase PACT Ottawa más adelante en este capítulo.

19 Por ejemplo UNODC (2010). *Needs Assessment Toolkit on the Criminal Justice Response to Human Trafficking*. Viena: UNODC. Véase también www.ungift.org

20 http://efus.eu/files/fileadmin/efus/secutopics/EFUS_Trafficking_e_WEB.pdf

21 Campaña «End Human Trafficking Now!» (Acabemos ya con la trata de personas). (2006) Los Principios Éticos de Atenas, www.ungift.org/docs/ungift/pdf/Athens_principles.pdf.

22 www.spvm.qc.ca

23 www.walk-with-me.org

24 www.bearesponsibletraveller.org La campaña es una colaboración entre la UNODC, la UNESCO y la OMT.

25 www.polarisproject.org

26 La rueda es una adaptación de un material elaborado por el Proyecto Duluth de Intervención contra la Violencia Doméstica.

27 www.houstonrr.org/about-us/current-projects-activities/

28 www.pact-ottawa.org

29 <http://safetrip.se/en/>

30 <http://mydangerousloverboy.com>

31 *Respuesta de los Países Bajos al cuestionario de evaluación de la aplicación de la Convención del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos por las Partes*. Ministerio de Seguridad y Justicia, mayo de 2012, p. 23.

32 <http://libertyasia.org>

33 www.espaciosdemujer.org

34 www.ontheroadonlus.it

35 Vincenzo Castelli es responsable de proyectos del Consorzio NOVA (un consorcio de organizaciones sociales italianas) y Asesor y Supervisor de Proyectos de Seguridad y Grupos Marginales en América Latina para la Cooperación Italiana al Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores.

36 El Departamento de Igualdad de Oportunidades es responsable de la coordinación nacional de las políticas en materia de trata de personas e inmigración. Supervisa y evalúa todos los proyectos pertinentes financiados por las leyes referentes a la trata y la inmigración, y se encarga de una línea telefónica contra la trata, a la que se puede llamar gratuitamente desde todo el país marcando el 800 290 290.

37 Ley 228/2003 sobre la trata de personas. Este artículo se refiere a las intervenciones referentes al descubrimiento e identificación de víctimas de la trata.

38 Decreto Ley n.º 286/98, que hace referencia a la inmigración. Este artículo otorga a las víctimas de la trata de personas la oportunidad de acceder a un amplio abanico de servicios y actividades, basado en un plan de atención individual adaptado a sus necesidades específicas. Puede incluir atención residencial, orientación psicológica, asistencia jurídica, mediación lingüística y cultural, asistencia sanitaria y social, formación profesional, inserción laboral, apoyo en la búsqueda de empleo y experiencia laboral.

39 Departamento de Igualdad de Oportunidades, www.pariopportunita.gov.it

40 Las unidades de la calle son equipos de trabajadores sociales que prestan asistencia a las personas que ejercen la prostitución. Incluye acompañarlas a los servicios sociales y de salud, ofrecerles asistencia jurídica, mediación intercultural, etc.

41 Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de sus víctimas.

42 Nicole Barrett es la directora de International Justice and Human Rights Clinic de la Universidad de Columbia Británica y de la Escuela de Derecho de Osgoode Hall. Este análisis se realizó en colaboración con Donna Feir, profesora adjunta de Economía de la Universidad de Victoria.

43 El informe estima que la explotación sexual forzada produce unos beneficios anuales de 99 000 millones de dólares estadounidenses, con lo que resulta seis veces más rentable que cualquier otra forma de trabajo forzoso. Esa rentabilidad extrema se debe a la alta demanda de servicios sexuales, los altos precios pagados, las escasas inversiones de capital y los bajos costos operativos.

44 Las cantidades citadas corresponden a dólares de 2012.

45 Sobre la base de entrevistas en Albania, Italia, Países Bajos, Tailandia y el Reino Unido.

46 Bowlus, A. *et al.* (2003). *Report to the Law Commission of Canada* (convertidos de dólares en 1998 a dólares de 2012).

47 La metodología de 2012 de la OIT en su informe sobre el trabajo forzoso es uno de los enfoques de escala que se podría utilizar. Véase también Eurostat (2013), que estima que hay 9 528 víctimas de trata de personas en los Estados miembros de la UE, de las que se cree que el 62 % (5 907) son víctimas de trata con fines de explotación sexual.

48 Informe anual de Walk With Me (2011). La cifra incluye solamente las víctimas de trata dentro del país.

49 Esta contribución se ha extraído de Barberet, R. (2014). *Women, Crime and Criminal Justice: A Global Enquiry*. Routledge, www.routledge.com/9780415856362.

50 Profesora y directora del Programa de Maestría en Delincuencia y Justicia Internacionales del John Jay College de Justicia Penal de Nueva York.

Referencias

CAPÍTULO 5

La prevención de la trata de personas

Albanese, J. S. (2011). *Transnational Crime in the 21st Century. Criminal Enterprise, Corruption and Opportunity*. Oxford: Oxford University Press.

Aronowitz, A. A. (2009). *Human Trafficking, Human Misery: The global trade in human beings*. Westport: Praeger, Greenwood Publishing Group.

Barberet, R. (2014). *Women, Crime and Criminal Justice. A Global Enquiry*. London & New York: Routledge.

Barnett, L. (2013). *Trafficking in Persons*. Background Paper. 2011-59-E. Revised 30 September 2013. Ottawa: Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament, Canada.

Barnett, L., Casavant, L. & Nicol, J. (2011). *Prostitution: A Review of Legislation in Selected Countries*. Background Paper. 2011-115-E. Ottawa: Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Barrett, N. & Shaw, M. (2014). *Laws to Combat Sex Trafficking: An overview of international, national, provincial and municipal laws and their enforcement*. Toronto: Report for the Canadian Women's Foundation.

Barrett, N. & Shaw, M. (2011). *Towards Human Trafficking Prevention: A Discussion Document*. Vancouver & Montreal: ICCLR & ICPC.

Barrett, N. (2013). *2013 Canadian Sex Trafficking Assessment*. Toronto: Report for the Canadian Women's Foundation.

Bousquet, D. & Geoffroy, G. (2011, April 13). *Prostitution: l'exigence de responsabilité. En finir avec le mythe du 'plus vieux métier du monde'*. Report of the parliamentary mission on prostitution. Paris.

Castelli, V. (2012). The Response of NGO's to Human Trafficking in Europe. Aims, Roles, Actions and Issues. Contribution to *International Report on Crime Prevention and Community Safety 2012*. Montreal: CIPC.

CdE (2013). *3rd General Report on GRETA's Activities*. Strasbourg: CdE.

Centre for Social Justice (2013). *It Happens Here. Equipping the United Kingdom to fight modern slavery*. London: Centre for Social Justice.

Chesney-Lind, M. (2013). *Some rescue: The FBI's dubious war on street girls*. Retrieved from <http://feministing.com/2013/08/26/some-rescue-the-fbis-dubious-war-on-street-girls/>

Copic, S. & Simeunovic-Paric, B. (2011). Victims of human trafficking: meeting victim's needs. In Winterdyk, J., Perrin, B. and Reichel, P. (Ed.) (2011). *Human Trafficking. Exploring the International Nature, Concerns and Complexities*. Boca Raton: CRC Press.

Dandurand, Y. (2012). Refocusing Human Trafficking Prevention Strategies. Contribution to *International Report on Crime Prevention and Community Safety 2012*. Montreal: CIPC.

Dandurand, Y. (2011). International Cooperation. In Winterdyk, J., Perrin, B. and Reichel, P. (Ed.) (2011). *Human Trafficking. Exploring the International Nature, Concerns and Complexities*. Boca Raton: CRC Press.

Danish Red Cross (2005). *Good practices in response to trafficking in human beings. Cooperation between civil society and law enforcement in Europe*. Retrieved from [www.ungift.org/docs/ungift/pdf/knowledge/1088_drk_human_manual_web%20\(2\).pdf](http://www.ungift.org/docs/ungift/pdf/knowledge/1088_drk_human_manual_web%20(2).pdf)

Dank, M., Khan, B., Downey, P. M., Kotonias, C., Owens, C., Pacifici, L. & Yu, L. (2014). *Estimating the Size and Structure of the Underground Commercial Sex Economy in Eight Major US Cities*. Washington: The Urban Institute.

David, F. (2009). *Labour Trafficking*. Research & Public Policy Series No. 108. Canberra: AIC.

Dugan, E. (2013). *Forced Labour and Human Trafficking: Media Coverage in 2012*. JRF Programme Paper. York: Joseph Rowntree Foundation.

EFUS (2007). *Trafficking in Human Beings. International Knowledge and Local Practices*. Paris: EFUS.

Eurostat (2013). *Trafficking in Human Beings*. Luxembourg: European Commission.

Farley, M., Matthews, N. Deer, S., Lopez, G., Stark, C. and Hudon, E. (2011). *Garden of Truth: The Prostitution and Trafficking of Native Women in Minnesota*. Saint Paul: Minnesota Indian Women's Sexual Assault Coalition and Prostitution Research and Education.

Farrell, A., Owens, C. & McDevitt, J. (2013). New laws but few cases: understanding the challenges to the investigation and prosecution of human trafficking cases. *Crime, Law and Social Change*, 61(2), 139-168.

Huijsmans, R. & Baker, S. (2012). Child trafficking: 'Worst form' of child labour, or worst approach to young migrants? *Development and Change*, 43(4), 919-946.

ICCLR (2011). *Towards Human Trafficking Prevention: National and International Expert Group Meetings. Final Report*. Vancouver: ICCLR.

Ipsos MORI Scotland (2013). *Public Perceptions of Organized Crime in Scotland*. Edinburgh: Scottish Government Social Research.

- Jokinen, A., Ollus, N. & Aromaa, K. (Ed.) (2011). *Trafficking for Forced Labour and Labour Exploitation in Finland, Poland and Estonia*. Publication Series No. 68. Helsinki: HEUNI.
- Larson, J.J. (2010). *Migration and People Trafficking in Southeast Asia*. Trends & Issues No. 401. Canberra: AIC.
- McGough, M. (2013). Ending modern slavery: using research to inform US anti-human trafficking efforts. *NIJ Journal*, (271). Washington: National Institute of Justice.
- Munro, V. E. (2006). Stopping traffic? A comparative study of responses to trafficking in women for prostitution. *British Journal of Criminology*, 46(2), 318-333.
- Njoh, A. J., & Ayuk-Etang, E. N. (2013). Combating forced labour and human trafficking in Africa: the role of endogenous and exogenous forces. *African Review of Economics and Finance*, 4(1), 30-52.
- NSW (2012). *Regulation of Brothels in NSW. Issues Paper*. Better Regulation Office. Sydney: Government of New South Wales.
- OACDH (2013). *Migration and Human Rights. Improving Human Rights-Based Governance of International Migration*. New York: OACDH.
- OACDH (2002). *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*. OACDH.
- OIM (2013). *Towards the 2013 High-Level Dialogue on International Migration and Development*. Ginebra: OIM.
- OIT (2009). *Operational indicators of trafficking in human beings*. Special Action Programme to Combat Forced Labour. Ginebra: OIT.
- OIT (2014). *Profits and Poverty: The Economics of Forced Labour*. Ginebra: OIT.
- Ollus, N., Jokinen, A. & Joutsen, M. (Ed.). (2013). *Exploitation of migrant workers in Finland, Sweden, Estonia and Lithuania: Uncovering the links between recruitment, irregular employment practices and labour trafficking*. Publication Series No. 75. Helsinki: HEUNI.
- ONU DAES (2013). *World Population 2012*. UN, Department of Economic and Social Affairs. Retrieved from www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/trends/WPP2012_Wallchart.pdf
- OSCE (2010). *Analysing the Business Model of Trafficking in Human Beings to Better Prevent the Crime*. Vienna: OSCE.
- Parliament of Victoria (2010). *Inquiry into People Trafficking for Sex Work – Final Report*. Drugs and Crime Prevention Committee. Melbourne: Parliament of Victoria.
- Public Safety Canada (2013a). *Local Safety Audit Guide: To Prevent Trafficking in Persons and Related Exploitation*. Research Report 2013-1. Ottawa: National Crime Prevention Centre, Public Safety Canada.
- Public Safety Canada (2013b). *National Action Plan to Combat Human Trafficking*. 2012-2013 Annual Report on Progress. Ottawa: Public Safety Canada.
- Public Safety Canada (2012). *National Action Plan to Combat Human Trafficking*. Ottawa: Public Safety Canada.
- Quarterman, L., Kaye, J. & Winterdyk, J. (2012). *Human Trafficking in Calgary: Informing a Localized Response*. Mount Allison University: Centre for Criminology and Justice Research.
- Rao, S. & Presenti C. (2012). Understanding human trafficking origin: A cross-country empirical analysis. *Feminist Economics*, 18(2), 231-263.
- RCMP (2010). *Human Trafficking in Canada: A Threat Assessment*. Ottawa: Royal Canadian Mounted Police.
- Scott, S., Craig, G. & Geddes, A. (2012). *Experience of Forced Labour in the UK Food Industry*. JRF Report. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Siegel, D., & de Blank, S. (2010). Women who traffic women: the role of women in human trafficking networks – Dutch cases. *Global Crime*, 11(4), 436-447.
- Sikka, A. (2013). *Labour Trafficking in Canada: Indicators, Stakeholders, and Investigative Methods*. Report No. 42. Ottawa: Public Safety Canada.
- Sikka, A. (2009a). *Trafficking of Aboriginal women and girls in Canada*. Ottawa: Institute on Governance.
- Sikka, A. (2009b). *Addressing the trafficking of Aboriginal girls: Child welfare and criminal justice responsibilities*. Policy Brief. Ottawa: Institute on Governance.
- Simmons, F., O'Brien, B., David, F. & Beacroft, L. (2013). *Human trafficking and slavery offenders in Australia*. Trends and Issues No. 464. Canberra: AIC.
- Skrivankova, K. (2010). *Between decent work and forced labour: Examining the continuum of exploitation*. JRF Programme Paper. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Smith, H. M. (2011). Sex trafficking: trends, challenges, and the limitations of international law. *Human Rights Review*, 12, 271-286.
- Status of Women Canada. (2007). *Turning Outrage into Action to Address Trafficking for the Purposes of Sexual Exploitation*. Report of the Standing Committee on the Status of Women. Ottawa: Status of Women Canada.
- UNGIFT (2010). *Good Practices to Prevent and Combat Human Trafficking*. Vienna: UNGIFT.
- UNODC (2012). *Global Report on Trafficking in Persons*. Vienna: UNODC.
- UNODC (2010) *Human Trafficking and Business: Good Practices to Prevent and Combat Human Trafficking*. Vienna: UNODC/UNGIFT.
- US Department of State (2013). *Trafficking in Persons Report*, 13th Edition. Washington DC: US Department of State.
- Van de Meulen L., Durisin, E. M. & Love, V. (2013). *Selling Sex: Experience, Advocacy, and Research on Sex Work in Canada*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Winterdyk, J., Perrin, B. & Reichel, P. (Ed.) (2011). *Human Trafficking. Exploring the International Nature, Concerns and Complexities*. Boca Raton: CRC Press.

La trata de personas en Italia

Bianchini, T., Cardì, G., Castelli, V., Da Pra, M., De Angelis, P., Donadel, C. (2013). *Punto a capo sulla tratta. Presentazione del 1° Rapporto di ricerca sulla tratta di persone e il grave sfruttamento*. Rome: Caritas Italiana. Retrieved from www.caritasambrosiana.it/Public/userfiles/files/Punto%20e%20a%20capo_SINTESI.pdf

Los costos económicos de la trata con fines sexuales: argumentos a favor de la prevención

Barrett, N. (2014). *An Assessment of Sex Trafficking in Canada*. Toronto: Canadian Women's Foundation – National Task Force on the Trafficking of Women and Girls in Canada.

DeRiviere, L. (2006). A Human Capital Methodology For Estimating The Lifelong Personal Costs Of Young Women Leaving The Sex Trade. *Feminist Economics*, 12, 367–402.

DeRiviere, L. (2005). An Examination of the Fiscal Impact from Youth Involvement in the Sex Trade: The Case for Evaluating Priorities in Prevention. *Canadian Public Policy*, 31(2).

Eurostat (2013). *Trafficking in Human Beings*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Gupta, J., Reed, E., Kershaw, T., Blankenship, K.M. (2011). History of sex trafficking, recent experiences of violence, and HIV vulnerability among female sex workers in coastal Andhra Pradesh, India. *International Journal of Obstetrics and Gynecology* 114(2), 101-105.

OIT (2014). *Profits and Poverty: The Economics of Forced Labour*. Ginebra: OIT.

RCMP (2013). *Project Safekeeping – Domestic Human Trafficking for Sexual Exploitation in Canada*. Retrieved from www.rcmp-grc.gc.ca/ht-tp/publications/2013/proj-safekeeping-eng.htm

Zimmerman, C., Yun, K., Watts, C., Shvab, I., Trappolin, L., Treppete, M., Bimbi, F., Jiraporn, S., Beci, L., Albrecht, M., Bindel, J. and Regan, L. (2003). *The health risks and consequences of trafficking in women and adolescents. Findings from a European study*. Retrieved from <http://genderviolence.lshtm.ac.uk/files/>

Trabajo sexual, prostitución y trata con fines de explotación sexual: implicaciones para la prevención del delito

Agustín, L.M. (2007). *Sex at the margins: Migration, labour markets and the rescue industry*. London: Zed.

Agustín, L. (2005). Migrants in the Mistress's house: other voices in the trafficking debate. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, 12(1), 96–117.

Kelly, L. (2005). "You Can Find Anything You Want": A critical reflection on research on trafficking in persons within and into Europe. *International Migration*, 43(1-2), 235-265.

Kelly, L. (2003). The wrong debate: reflections on why force is not the key issue with respect to trafficking in women for sexual exploitation. *Feminist Review: Exile and Asylum Women Seeking Refuge in Fortress Europe*, 73, 139-144.

Weitzer, R. (2012). Sex trafficking and the sex industry: The need for evidence-based theory and legislation. *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 101(4), 1337-1369.

Weitzer, R. (Ed.) (2010). *Sex for sale: Prostitution, pornography, and the sex industry*. London: Routledge.

Weitzer, R. (2007). The social construction of sex trafficking: Ideology and the institutionalization of a moral crusade. *Politics and Society*, 35, 447-475.

6

LA VIOLENCIA DE PAREJA CONTRA LA MUJER

La violencia de pareja contra la mujer

6

Introducción

La violencia contra la mujer (VCM) se ha convertido en una importante preocupación pública en muchos países del mundo desde la década de 1970. El avance de los derechos de la mujer ha conllevado una mayor conciencia sobre las desigualdades de género y el reconocimiento de las formas de violencia que afectan a las mujeres de manera desproporcionada.¹ Así, se ha producido un cambio de mentalidad, especialmente respecto a la violencia doméstica o violencia de pareja (VDP). La violencia que sufren las mujeres en sus hogares y a manos de su pareja se reconoce ahora como una violación de la ley penal, y ha dejado de considerarse un problema social menor o privado (ver cuadro Recuadro 6.1).

Asimismo, ahora se dedica una atención mucho mayor a la violencia desproporcionadamente grande que sufren las mujeres en los espacios públicos en razón de su género —desde el acoso y la violencia sexual hasta la violación— y la responsabilidad de la sociedad en la promoción de la seguridad de las mujeres, en lugar de culparlas de acciones o conductas inapropiadas. En muchos países se han puesto en marcha significativas medidas legislativas y políticas para hacer frente tanto a la VDP como a la inseguridad y al riesgo de violencia de las mujeres en los espacios públicos. Además, ha habido un reconocimiento de la amplia gama de formas de VCM en el mundo, desde el uso de la violación como arma de guerra al infanticidio de niñas y la mutilación genital (AGNU, 2012a).

Sin embargo, aunque se han registrado importantes avances en los últimos 30 años o más, el progreso hacia la eliminación de la VCM, tanto en privado como en público, ha sido desigual y quedan muchos retos pendientes. Gran parte de la actividad se ha centrado en dar respuesta a la VCM y a la VDP a través del sistema de justicia penal o de servicios a las víctimas, que, aunque resultan esenciales, solo pueden responder una vez que se ha producido la violencia. Menos atención se ha otorgado a, en primer lugar, poner en marcha sólidas iniciativas de prevención para reducir la incidencia de la VCM.

La VDP es una de las formas más comunes y persistentes de VCM en todos los países. Aunque algunos hombres y parejas del mismo sexo también sufren VDP y violencia sexual, las mujeres son, con mucho, quienes más sufren ese tipo de violencia, y a manos de los hombres. Las estimaciones mundiales indican que el 30% de las mujeres que han tenido una relación han experimentado alguna forma de violencia física o sexual por su pareja actual o una pareja anterior, y el 38% de los asesinatos de mujeres son cometidos por una pareja íntima (OMS, 2013a). Pese al descenso general del número de delitos violentos desde la década de 1990, tal como se vio en el capítulo 2, algunos países de Asia, África y América Latina tienen tasas alarmantemente altas de homicidios femeninos a manos de sus parejas, que representan también la mayoría de los homicidios dolosos de mujeres en regiones con bajas tasas de homicidios, como Europa (UNODC, 2014; SAS, 2013).

Si bien se han creado una serie de encuestas e indicadores internacionales para documentar de manera sistemática y controlar la incidencia de la violencia contra las mujeres en diversos países, sigue siendo difícil obtener datos precisos sobre la VDP. Se trata del tipo de violencia que ocurre con mayor frecuencia en privado y sin testigos; rara vez se da parte a la policía u otras autoridades. Con frecuencia, los actos ni siquiera se reconocen como violencia. Otro factor que convierte la VDP en un fenómeno complejo es que abarca diversos tipos de abusos, como violencia física, sexual, emocional y violencia y control económicos, y puede extenderse en el tiempo, incluso después de que haya terminado la relación íntima. También está fuertemente influenciada por el entorno social, cultural y político en que tiene lugar.

La VDP se considera ahora una forma de violencia de género. De hecho, los datos sugieren que las desigualdades de género aumentan el riesgo de actos de violencia de los hombres contra las mujeres y disminuyen la capacidad de las mujeres para salir de las situaciones de abuso o buscar apoyo (OMS, 2010). A causa de su sexo (atributos físicos) y de su género (atributos socioculturales y los roles, actitudes y comportamientos que se derivan), las mujeres y las niñas

Recuadro 6.1 Definición de violencia contra la mujer y violencia de pareja

El artículo I de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de 1993 define la VCM como sigue:

«Por “violencia contra la mujer” se entiende todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.» (AGNU, 1993).

Se han utilizado muchos términos para describir la violencia contra la mujer que se produce en las relaciones de pareja, como por ejemplo «violencia personal íntima», «violencia familiar», «violencia conyugal» y, más comúnmente, «violencia doméstica». El término «violencia doméstica» sigue siendo el preferido en algunos países, aunque no siempre está clara la distinción entre violencia doméstica y familiar, que incluye a víctimas de todas las edades y cualquier relación con el perpetrador (es decir, parejas, hijos, otros familiares y trabajadores domésticos).

Más recientemente, «violencia de pareja» se ha convertido en el término preferido a nivel internacional. Se refiere a cualquier conducta que cause daño físico, psicológico o sexual expresamente dentro de una relación íntima (OMS y OPS, 2012). Puede tratarse de cónyuges o excónyuges, parejas o relaciones de noviazgo de los jóvenes. Mientras que la mayoría de la VDP la perpetran hombres contra mujeres, el concepto incluye también la violencia de las mujeres contra los hombres y entre las parejas del mismo sexo.

La VDP suele expresarse en actos muy diversos, como: abofetear, golpear, patear y apalear; relaciones sexuales forzadas y otras formas de coacción sexual; humillación e intimidación; vigilar los movimientos y limitar el acceso a los recursos económicos, el empleo, la educación o la atención médica; y amenazas de hacer daño, en particular a los niños.

El maltrato (*battering*) corresponde a un patrón de escalada de la violencia caracterizado por múltiples formas de abusar, aterrorizar y amenazar, y a un comportamiento cada vez más posesivo y controlador por parte de quien abusa, poniendo a la víctima en una situación de alto riesgo de sufrir violencia grave.

De la misma manera, se han utilizado diversos términos para describir los homicidios dolosos de mujeres, como femicidio, feminicidio, crímenes de honor y crímenes pasionales, cometidos por parte de su pareja o de un familiar, o en el caso del feminicidio/femicidio, también por un extraño. Pese a los debates sobre las nociones de femicidio frente a feminicidio, se argumenta que son útiles para poner de relieve la naturaleza de género de los asesinatos de mujeres, así como para contribuir a exigir a los gobiernos e instituciones que asuman su responsabilidad.

Fuentes: AGNU (1993); OMS y OPS (2012)

se ven particularmente afectadas por esta forma de violencia que refleja las normas sociales que permiten que los hombres ejerzan poder y control sobre ellas.

Así, la promoción de la igualdad de género es un componente fundamental de la prevención de la VDP y otras formas de VCM. Por ejemplo, desde una perspectiva de salud pública, la VDP tiene consecuencias sobre las mujeres y sus familias, vulnera el derecho de las mujeres a su plena participación en la sociedad e impone elevados costos sanitarios y sociales a la sociedad. Algunos recientes acuerdos internacionales han puesto de relieve la importancia de instituir un marco de acción con una perspectiva de género, así como una respuesta coordinada a nivel local para hacer frente a la VDP e influir en las actitudes y comportamientos de las muchas comunidades donde se produce.

El trabajo previo del CIPC sobre la violencia contra las mujeres se ha centrado principalmente en la seguridad de las mujeres en los espacios públicos. Al respecto elaboró un informe comparativo internacional en 2004 (CIPC, 2004) e incluyó un capítulo sobre la seguridad de las mujeres en el primer Informe internacional, en 2008 (CIPC, 2008a). *La seguridad de las mujeres: una preocupación global compartida* fue también el tema del coloquio del CIPC en Querétaro (México) en 2008, al que le acompañó la publicación de un compendio de prácticas y políticas sobre el tema (CIPC, 2008b). El trabajo del CIPC también se ha inspirado en su organización hermana Mujeres y Ciudades Internacional (WICI), que ha fomentado el uso de una metodología de diagnóstico participativo sobre la seguridad de las mujeres y las acciones basadas en la comunidad para crear entornos más

seguros para las mujeres. La contribución de Kathryn Travers que consta al final de este capítulo, titulada *La seguridad de las mujeres en los espacios públicos* describe algunos de los logros de ese trabajo. Dicha seguridad en los espacios públicos sigue siendo un problema notable y la prevención de la VDP no puede lograrse sin prestar atención al mismo tiempo a este tipo de violencia. Ambas han de ser componentes fuertes de las políticas para reducir la VCM a nivel nacional y local.

Sin embargo, la carga de la VDP y la creciente preocupación entre las organizaciones, países y ciudades en torno a su omnipresencia y persistencia internacionales, justifica que este capítulo se centre en su examen. Tras más de 30 años de cambios en las políticas y prácticas relativas a la VCM, convendrá hacer un análisis de los conocimientos actuales sobre la extensión de la VDP y su medición, así como sobre los riesgos específicos que sufren las mujeres y las niñas; examinar los progresos de los países en la aplicación de las normas internacionales en su legislación y las estrategias de prevención; y poner de relieve los enfoques prometedores y eficaces, especialmente en el ámbito local. Entre ellos se incluyen la intervención temprana con los jóvenes y la participación de hombres y niños como actores positivos para el cambio. También han surgido diversas estrategias innovadoras para responder a la evolución de las poblaciones y los contextos, tales como las que tienen en cuenta las necesidades específicas de las víctimas y los grupos vulnerables, en particular las mujeres migrantes e indígenas.

Avances en la medición de la magnitud de la VDP

Amplias diferencias regionales

Se está llevando a cabo un número cada vez mayor de estudios demográficos a nivel nacional e internacional para evaluar la incidencia y la amplitud de la VCM, la mayoría centrados en la VDP. Con el apoyo internacional y los nuevos métodos de recopilación de datos y asistencia técnica a los países en desarrollo, se han llevado a cabo diversos estudios comparativos internacionales (Johnson, 2013).² En ellos se ha dejado notar la influencia de la investigación feminista en torno a la violencia sexual y la VDP, que las estimaciones sobre la amplitud de la VCM que ofrecen las encuestas de victimización especializadas en ese tema son mucho más elevadas que las de los informes policiales o las cifras oficiales. La Encuesta Nacional sobre la Violencia contra la Mujer llevada a cabo en Canadá en 1993, incluyó varias preguntas sobre comportamientos específicos relacionados con la violencia física y sexual y con actos de maltrato

emocional y control por parte de la pareja. Fue pionera en su metodología, asegurando que las mujeres que respondieron podían hacerlo en condiciones de seguridad y con un apoyo de seguimiento, si fuera necesario. Este modelo fue adoptado posteriormente por la Encuesta Internacional sobre la Violencia contra la Mujer (IVAWS, por sus siglas en inglés), realizada en 11 países, así como por las encuestas nacionales de violencia contra la mujer y por las encuestas de demografía y salud (EDS).³ La OMS y la OPS han realizado encuestas internacionales con una metodología similar.

Hasta la fecha, en más de 90 países se han llevado a cabo encuestas de victimización sobre VCM o VDP a nivel nacional, regional o local, de las que la mayoría se centra en la VDP y no en la violencia sexual fuera de la pareja (Johnson, 2013). Aunque la comparación entre países está lejos de ser perfecta debido a las diferencias en factores como las definiciones, métodos de selección de la muestra, recuento y períodos de referencia, tales encuestas tienen en cuenta los principios metodológicos y éticos necesarios para una buena información sobre VCM y permiten realizar estimaciones sobre su prevalencia, así como poner en perspectiva los datos policiales nacionales. El recuadro 6.2 muestra los avances recientes que permiten una recopilación de datos mejorada.

Un reciente examen sistemático de gran parte de los datos del estudio recopilados hasta ahora en torno a la VCM proporciona estimaciones sobre la prevalencia mundial de VDP y revela amplias variaciones regionales (Devries *et al.*, 2013). Basados en estudios con muestras representativas a nivel nacional o subnacional y encuestas globales, se utilizan los datos de 81 países para estimar la prevalencia de la VDP a lo largo de la vida de las mujeres. Los resultados muestran que, a nivel mundial, en 2010, el 30% de las mujeres de 15 años y más habían sufrido VDP física o sexual a lo largo de su vida. Se modelaron estimaciones para 21 regiones del mundo. Las tasas más bajas se observaron en Asia Oriental (16%) y Europa Occidental (19%), y las más altas en la zona andina de América Latina (41%), en el sur de Asia (42%), en el África subsahariana occidental (42%) y en el África subsahariana central (66%) (Figura 6.1).

Un examen anterior sugiere que la VDP durante el embarazo también es más elevada en algunas regiones que en otras. A partir de los estudios de 19 países, se observó que las tasas oscilan entre el 2% y el 13,5% (Devries *et al.*, 2010). Las mujeres jóvenes y niñas (15-35 años) presentan un riesgo más elevado de sufrir VDP durante el embarazo. Dentro de los países analizados, la prevalencia fue mayor en los países de África y América Latina que en los de Europa y Asia. Algunos estudios realizados en centros de atención indican tasas mucho más elevadas en ciertos entornos.

Recuadro 6.2 Indicadores de género y VDP

En los últimos diez años, se han obtenido progresos considerables en el ámbito internacional para ayudar a los países a medir la VCM y a evaluar su avance con el fin de reducirla. En particular, la falta de recogida de datos sobre la VCM y la falta de datos desagregados por sexo o tipo de relación y otros datos han hecho difícil medir su alcance en muchos países. La División de Estadística de las Naciones Unidas ha definido un conjunto mínimo de indicadores de género (ONU ECOSOC, 2014), entre los que se incluyen tres indicadores relacionados específicamente con la VDP bajo el epígrafe «Derechos humanos de las mujeres y las niñas»: la tasa de mujeres con pareja sometidas a violencia física en los últimos 12 meses por parte de su pareja; la tasa de mujeres con pareja sometidas a violencia sexual en los últimos 12 meses por parte de su pareja; y el porcentaje de mujeres de 20 a 24 años que están casadas o viven en pareja antes de los 18 años.

En 2013, la División de Estadística de las Naciones Unidas publicó las *Directrices para la producción de estadísticas sobre la violencia contra la mujer*. Entre los temas principales, incluyen la violencia física, sexual, psicológica y económica, así como la gravedad de la violencia, la relación de la víctima con el agresor, el estado civil o de relación y la edad (UNSD, 2013a). También se ha publicado un nuevo *Manual de estadísticas de género* para apoyar a las Directrices (UNSD, 2013B). Entre los temas opcionales, se tratan las actitudes respecto a la VCM, las denuncias a las autoridades, la búsqueda de ayuda y las características personales de los encuestados y sus parejas, las medidas de tolerancia social, las respuestas del Estado, el acceso a la justicia, la protección de las víctimas, la prevención y la formación (ONU ECOSOC, 2013).

En 2013, el 40 % de los países producían estadísticas de género sobre VCM regularmente y el 31 % lo hacían de forma esporádica, mientras que el 27 % no producían ningún tipo de estadísticas (ONU ECOSOC, 2013).

Un examen sistemático de las encuestas africanas mostró que la prevalencia de la VDP contra las mujeres embarazadas llegaba hasta el 40 % (Shamu *et al.*, 2011).

Datos recientes ponen de manifiesto una presencia permanente de la VDP en muchos países, incluso en aquellos que hace mucho tiempo que la han penalizado y han elaborado intervenciones de manera activa para reducir su incidencia, tal como muestran las cifras recientes para Estados Unidos (véase el recuadro 6.3). Si bien ha habido una disminución general de la VDP en ese país, se considera que sigue estando en niveles «asombrosamente» altos.

Recientes avances en la medición de la VDP

Al examinar los avances en la medición de la VDP, Holly Johnson observa que aumenta la demanda de mayores detalles y especificaciones referentes a las poblaciones y los grupos específicos y del uso de metodologías más sofisticadas y nuevas tecnologías (Johnson, 2013).

Una de esas iniciativas es la Encuesta sobre la Violencia de Pareja y la Violencia Sexual de Estados Unidos (NISVS) creada por los Centros para el Control y Prevención de Enfermedades (CDC). Dicha encuesta recoge datos anualmente e incorpora diversos avances destacados respecto a los estudios previos realizados en ese país. El diseño de la muestra permite hacer estimaciones de la violencia de pareja tanto a nivel nacional como estatal, y presenta muestras

separadas de personal militar femenino, esposas de militares y personas de origen indio americano y nativos de Alaska (Johnson, 2013; Negro *et al.*, 2011). La metodología incluye el uso de teléfonos fijos y móviles y utiliza incentivos para reducir el sesgo de la muestra. Los resultados del primer año de la encuesta realizada en 2010 confirmaron que las mujeres sufren violencia de pareja de manera desproporcionada en comparación con los hombres: 1 de cada 4 mujeres (25 %) había experimentado VDP física grave, en comparación con 1 de cada 7 hombres. Las víctimas femeninas experimentan además otras múltiples formas de violencia, mientras que los hombres suelen sufrir exclusivamente violencia física.

Otro ejemplo innovador es un estudio de la OPS sobre la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe. Es el primer informe que presenta un análisis comparativo de datos nacionales representativos de la VCM en la región, a partir de datos de doce países (OPS, 2012). Además, se elaboraron trece encuestas e indicadores estandarizados para maximizar la comparabilidad de los datos recogidos. Los resultados indican que la VDP está generalizada en todos los países en que se hicieron encuestas, lo que confirma que América Latina es una de las regiones de alta prevalencia. Entre un cuarto y la mitad de las mujeres declararon haber sufrido VDP a lo largo de su vida en la mayoría de los países. La mayoría de las mujeres que habían sufrido violencia física relataron actos graves, como puñetazos, amenazas o sufrir heridas con un cuchillo u otra arma, además de maltrato emocional entre un 61 % y un 93 % de las encuestadas.

Figura 6.1 Prevalencia de la VDP por región



Fuente: Devries et al. (2013)

Recuadro 6.3 Prevalencia e incidencia de la violencia doméstica en Estados Unidos

«Los datos recientes sugieren que más de un tercio de las mujeres de Estados Unidos (el 35,6%, es decir, unos aproximadamente 42,4 millones) han sido víctimas de violación, violencia física y/o acoso por parte de su pareja en algún momento de su vida. Una de cada tres mujeres (32,9%) ha sido víctima de violencia física por parte de su pareja y casi 1 de cada 10 (9,4%) ha sido violada por su pareja a lo largo de su vida. Aproximadamente el 5,9%, es decir, casi 7,0 millones de mujeres estadounidenses, dijeron haber experimentado esas formas de violencia por parte de su pareja en los 12 meses anteriores a la encuesta (Negro *et al.*, 2011). Pese a la financiación de diversos programas en el marco de la LVCN, las estadísticas sobre la prevalencia y la incidencia de la violencia doméstica siguen siendo abrumadoras e indican la necesidad de intervenciones permanentes, así como el estudio sistemático de los efectos de estas intervenciones y de las causas subyacentes y los contextos de estos crímenes.»

Fuente: Auchter y Backes (2013, p. 714)

El estudio multinacional más reciente e innovador sobre la violencia contra la mujer es el que realizó la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA). La encuesta se realizó en los 28 países de la Unión Europea en 2011 y 2012 (FRA, 2014). Investiga las experiencias de las mujeres de violencia «cotidiana» ejercida por sus parejas actuales o anteriores en los últimos 12 meses, a partir de los 15 años y antes de esa edad. En concreto, la encuesta puso de manifiesto la frecuencia y gravedad de la violencia, considerando experiencias en entornos diferentes, como el hogar o lugar de trabajo, por ejemplo. También preguntó acerca de las formas de violencia y acoso a través de las nuevas tecnologías de la comunicación, como los mensajes de texto o las redes sociales. En total, el 22% de las encuestadas informaron haber sufrido violencia física y/o sexual y el 43% violencia psicológica ejercida por su pareja después de los 15 años de edad. La contribución de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales al final de este capítulo, titulada la *Violencia contra las mujeres en la Unión Europea* resume algunas de las principales conclusiones y recomendaciones de la encuesta.

Encuestas a hombres

Una de las novedades recientes más innovadoras ha consistido en encuestar a los hombres sobre sus actitudes y experiencias respecto al uso de la VDP. En particular, la Encuesta Internacional sobre Hombres e Igualdad de Género (IMAGES, por sus siglas en inglés) desarrolló una encuesta sobre las actitudes y prácticas de los hombres, junto con lo que opinaban e informaban las mujeres sobre las prácticas de los hombres. Abarcaba una amplia variedad de temas relacionados con la igualdad de género, entre ellos la violencia de género (Barker *et al.*, 2011). Entre 2009 y 2010, esa encuesta de hogares se aplicó en seis países de distintas regiones: Brasil, Chile, Croacia, India, México y Ruanda. Un análisis comparativo inicial de los resultados de los cuestionarios de los hombres arrojó que ellos informaban unos índices de ejercer VDP a lo largo de su vida del 25 % al 40 %, mientras que las mujeres declararon unos índices ligeramente más altos. Las declaraciones de los hombres sobre la perpetración de violencia sexual contra mujeres y niñas iban del 6 % al 29 %; la mayoría de los hechos informados en la India y México se referían a la pareja actual o a una pareja anterior. Algunos de los factores importantes asociados al uso de la violencia por parte de los hombres eran rígidas actitudes de género, estrés laboral, experiencias de violencia en la infancia y consumo de alcohol. Los hombres que poseían armas de fuego o habían cometido otros actos violentos o delictivos también tenían más probabilidades de informar haber ejercido violencia de pareja contra la mujer.

Por otra parte, el Estudio Multinacional de las Naciones Unidas sobre los Hombres y la Violencia en Asia y el Pacífico tenía el objetivo de generar conocimiento sobre la manera en que se relacionan las masculinidades con las percepciones de los hombres y la perpetración de violencia contra la mujer (Fulu *et al.*, 2013). Las entrevistas se realizaron entre 2010 y 2013 con hombres de 18 a 49 años y mujeres en nueve lugares de seis países diferentes, utilizando entrevistadores del mismo sexo.⁴ El componente cuantitativo del estudio indicó que el uso de la violencia de pareja contra la mujer por parte de los hombres estaba generalizado en la región de Asia y el Pacífico, aunque su prevalencia variaba según los lugares. En general, casi la mitad de los hombres entrevistados que habían tenido pareja alguna vez informaron ejercer violencia física y/o sexual hacia su pareja femenina, en un porcentaje que iba del 26 % al 80 % (en la mayoría de los sitios se situaba entre el 30 % y el 57 %). Entre el 16 % y el 57 % informaron también haber cometido actos de abuso económico respecto a su pareja femenina a lo largo de su vida y entre el 41 % y el 83 % declararon haber cometido al menos una vez maltrato emocional. Los resultados

pusieron de manifiesto que la VDP está impulsada por factores relacionados con la desigualdad de género, las experiencias de maltrato durante la infancia, los problemas de abuso de alcohol, la depresión y un nivel socioeconómico bajo.

Las costosas repercusiones personales y sociales de la VDP

Actualmente se presta más atención a las grandes repercusiones sociales, económicas y en materia de salud de la VDP. La mayoría de los estudios incorporan preguntas relacionadas con las consecuencias para la salud de las mujeres que sufren VDP, así como sobre los efectos a largo plazo. Se estima que el 42 % de las mujeres que experimentan VDP informan una lesión como consecuencia de este tipo de violencia (OMS, 2013a). Las mujeres que han sufrido violencia de pareja tienen casi el doble de probabilidades de sufrir depresión y problemas de abuso de alcohol y, en algunas regiones, tienen una propensión 1,5 veces mayor de contraer el VIH que las mujeres que no han sufrido ese tipo de violencia. Otros problemas de salud son los embarazos no deseados, problemas ginecológicos, otras infecciones de transmisión sexual, problemas de sueño, trastornos de la alimentación, trastorno de estrés postraumático y las denominadas «dolencias relacionadas con el estrés», como diversos síndromes de dolor crónico y fibromialgia (OMS y OPS, 2012). En particular, la VDP en el embarazo aumenta el riesgo de aborto natural, muerte fetal, parto prematuro, lesiones fetales y bajo peso al nacer, y se ha asociado con mayores tasas de mortalidad y morbilidad infantil.

También se han demostrado los amplios costos sociales y económicos de la VDP. Las víctimas pueden sufrir aislamiento, incapacidad para trabajar, pérdida de salarios, falta de participación en actividades sociales y cívicas y capacidad reducida para cuidar de sí mismas y de sus hijos (OMS, 2013a). Además, los niños que son testigos de la VDP pueden sufrir diversos trastornos emocionales y de conducta. Muchos estudios han demostrado consecuencias sociales y de salud, como ansiedad, depresión, bajo rendimiento escolar y resultados negativos para la salud de los niños en edad escolar (OMS y OPS, 2012), además de que el estrés emocional puede perjudicar el desarrollo del cerebro de los lactantes y niños pequeños y deteriorar su desarrollo cognitivo y sensorial (UNICEF, 2006). Asimismo, ser testigo de la VDP está asociado con comportamientos de riesgo, tales como el abuso de sustancias, comportamientos sexuales de riesgo y actividad delictiva, así como pasar por episodios de violencia, ya sea como autor o como víctima, en una etapa posterior de la vida. Más específicamente, la exposición a la violencia doméstica⁵ es el elemento que más aumenta las probabilidades de convertirse

en autor o víctima de ese tipo de violencia en el futuro (UNICEF, 2006). Igualmente, diversos estudios han puesto de manifiesto una relación entre VDP y maltrato infantil dentro del mismo hogar (Holt, Buckley y Whelan, 2008).

Un estudio realizado en América Latina y el Caribe basado en datos de una encuesta de salud ha estimado algunos de los costos intangibles de la VDP (Agüero 2013). Los resultados mostraron que la violencia física contra la mujer aumentó las tasas de separación o divorcio y que las mujeres que habían sufrido VDP tenían más probabilidades de trabajar. Esto podría estar relacionado con cambios en su estado civil o con la reacción de los maridos ante su ingreso en el mercado laboral, que ofrece ahora mayores oportunidades de empleo para las mujeres. La violencia afectaba negativamente a la salud de las mujeres y también considerablemente a la salud de los niños a corto plazo. Las mujeres embarazadas que habían sufrido violencia física tenían menos probabilidades de realizar las visitas prenatales necesarias y sus bebés tendían a pesar y medir menos que los demás. Un estudio de caso en el Perú, con datos de los Centros Emergencia Mujer, que prestan servicios a las mujeres víctimas de violencia doméstica, confirmó una relación causal entre la violencia y las consecuencias de salud negativas para las mujeres y sus hijos —la próxima generación—, aunque ciertos datos hacían pensar que el nivel educativo y la edad de la madre tienden a amortiguar los efectos negativos de la VDP.

Si bien no siempre es fácil de medir, algunos estudios han intentado cuantificar algunos de esos costos tangibles e intangibles con mayor precisión. El estudio de la OPS reveló que entre el 49 % y el 68 % de las mujeres víctimas de VDP en los últimos 12 meses reportaron ansiedad o depresión tan intensa que no podían realizar su trabajo u otras obligaciones (OPS, 2012). El porcentaje que informó que debido a ello se vio obligada a dejar el trabajo remunerado durante un plazo corto o largo varió del 16 % al 20 %. En Estados Unidos, la evaluación realizada por los CDC sobre los costos de la violencia doméstica relacionados con la salud superan los 5 800 millones de dólares estadounidenses anuales, incluyendo 4 100 millones de dólares directos para servicios de salud general y mental y 1 800 millones para los costos indirectos sobre la productividad o los salarios (CDC, 2003). Se ha estimado que las víctimas de VDP pierden cada año casi 8 millones de días de trabajo remunerado y 5,6 millones de días de productividad en los hogares como consecuencia de esa violencia. Esos costos se suman a los 10 000 millones de dólares anualmente, si tenemos en cuenta los costos policiales y judiciales y de refugios y hogares de acogida (Tjaden y Thoennes, 2000).

Del mismo modo, en Canadá, una estimación conservadora del impacto económico total de la violencia conyugal en 2009 era de 7 300 millones de dólares canadienses, incluyendo 6 000 millones (el 80 %) para gastos de la víctima relativos a atención médica, salarios perdidos, daños, dolor y sufrimiento; 889,9 millones (12 %) para los gastos de terceros, como los costos de operación de los servicios sociales y pérdidas para los empleadores; y 545,2 millones de dólares canadienses (7 %) referentes a costos del sistema judicial (Zhang *et al.*, 2012).

Los costos económicos significativos de la VDP en términos de gastos en la prestación del servicio, pérdidas de ingresos, disminución de la productividad e impactos sobre la formación futura de capital humano siguen siendo motivo de gran preocupación, en particular en los países de bajos y medianos ingresos. Un estudio reciente a partir de datos procedentes de nueve países (Australia, Bangladesh, Chile, Marruecos, Nicaragua, Vietnam, Uganda, Reino Unido y Estados Unidos) reveló que los costos variaban entre el 1,2 % y el 2 % del PIB (Duvvury *et al.*, 2013). Entre ellos, había un gasto directo para acceder a los servicios, pérdida de ingresos por faltar al trabajo y pérdida de productividad, además del costo del dolor y el sufrimiento y la pérdida de calidad de vida. Aunque los criterios y metodologías varían según los países, los autores estiman que la cantidad total de los costos en proporción del PIB es casi equivalente al gasto gubernamental en educación primaria, lo cual pone de manifiesto los costos particularmente importantes en países de bajos y medianos ingresos en comparación con algunos gastos esenciales para el desarrollo. Es preciso señalar que se necesitan más análisis para estimar la verdadera magnitud del impacto de la VDP sobre el crecimiento y el desarrollo económicos, por ejemplo, de qué manera la situación en materia de educación y salud o la actividad económica de las mujeres están relacionadas con la prevalencia de la VDP a lo largo del tiempo.

Riesgos y vulnerabilidades

En los últimos años ha crecido considerablemente el conocimiento de los factores que ponen a las mujeres y las niñas en situación de riesgo de VCM y en particular de VDP. Numerosas investigaciones han puesto de manifiesto cuáles son los principales factores vinculados con la VDP. Entre ellos se encuentran los siguientes (Johnson, 2013, p. 106):

- Edad: hombres y mujeres más jóvenes y matrimonio precoz.
- Tener varios hijos.
- Abuso de sustancias por el hombre.
- Ser indígena.
- Discapacidad: mujeres con discapacidades mentales o físicas.

- Antecedentes familiares de violencia entre los padres.
- Experiencias de violencia en la infancia.
- Desigualdad de género en las relaciones conyugales.
- Uso de la violencia en otros contextos, como fuera del hogar.

Las evidencias respecto a otros factores contribuyentes, como la pobreza, el desempleo y vivir en una zona rural, aunque suelen estar asociados, son menos concluyentes y parecen variar en función de los contextos y los países.⁶ La investigación reciente ha identificado diversos tipos de VDP que resultan útiles para lograr una mejor comprensión de la VDP y elaborar estrategias de prevención. Se cuentan la VDP «coercitiva y de control», perpetrada principalmente por los hombres, la «violencia de pareja situacional», la «resistencia violenta» y la «violencia con motivo de la separación» (Ansiara y Hindin, 2010; Johnson y Dawson, 2011).

Homicidios en la pareja

«Al menos uno de cada siete homicidios en todo el mundo y más de un tercio de los homicidios de mujeres son perpetrados por sus parejas».⁷

La consecuencia última y más grave de la violencia de pareja es la muerte. Es sabido que las mujeres están sometidas a un riesgo mucho mayor al respecto que los hombres. Como se indicó anteriormente, la VDP representa la mayoría de los homicidios dolosos de mujeres en muchos países, que van desde el 40 % al 70 % (UNODC, 2001a). En 2013 se estimaba que el 47 % (43 600) de todas las mujeres víctimas de homicidio fueron asesinadas por sus parejas o miembros de su familia (UNODC, 2014).⁸ Las mujeres son, con una diferencia abrumadora, las principales víctimas de homicidios en la pareja. Según datos disponibles para 18 países, principalmente europeos, el 79 % de las víctimas de homicidio por VDP eran mujeres y el 21 %, hombres.

A nivel regional, a partir de datos de 51 países, las tasas de homicidios a manos de la pareja o de un miembro de la familia iban del 0,6 al 1,7 por cada 100 000 habitantes, con tasas más altas en África y América, donde también son frecuentes otros tipos de homicidio (UNODC, 2014). Sin embargo, los homicidios a manos de la pareja o de un miembro de la familia representan una mayor proporción del total de víctimas de homicidio en Asia, Europa y Oceanía que en otras regiones. Dado que los niveles de homicidios a manos de la pareja o de un miembro de la familia tienden a permanecer bastante estables en el tiempo, la proporción de este tipo de homicidios tiende a aumentar en los países que tienen una tasa muy baja de homicidios (y que continúa decreciendo).

Por lo tanto, las mujeres víctimas de VDP son más significativas entre las víctimas de homicidios en los países con bajas tasas de este tipo de delito.

Un análisis sistemático sobre la prevalencia de los homicidios en la pareja concluyó que supone la principal causa de homicidios de mujeres a nivel mundial (Stöckl *et al.*, 2013). Los cálculos obtenidos para 66 países pusieron de manifiesto que al menos uno de cada siete homicidios a nivel mundial y más de un tercio de los homicidios de mujeres son perpetrados por su pareja. Las estimaciones globales de homicidios en la pareja en todo el mundo indican que suponen el 13,5 % de todos los homicidios, una proporción que es seis veces mayor para las mujeres (39 %) en comparación con los homicidios masculinos (6 %). Los porcentajes medios de los homicidios a manos de su pareja entre las mujeres asesinadas fueron notablemente mayores en los países de altos ingresos, pero las diferencias regionales observadas pueden ser el resultado de la falta de datos en los países de bajos ingresos, sobre todo en Asia y África. Este examen subraya la escasez de información sobre los homicidios en la pareja en muchas regiones y la gran cantidad de información que falta sobre las relaciones entre la víctima y el delincuente, incluso en países con sistemas de datos de vigilancia de homicidios más avanzados.

El Small Arms Survey analiza el importante papel que desempeñan las armas de fuego en los homicidios, las lesiones y la intimidación en la pareja (Shaw, 2013). Los datos de 111 países y territorios ponen de manifiesto que es mayor el número de mujeres que de hombres que mueren, resultan heridas o son intimidadas por armas de fuego en el contexto de la violencia de pareja, y aproximadamente uno de cada tres homicidios dolosos de mujeres se comete con un arma de fuego. El riesgo de violencia de pareja letal se incrementa con la presencia de armas de fuego en el hogar, incluyendo armas de fuego relacionadas con el trabajo (la mayoría de los propietarios de armas y de quienes trabajan en profesiones en que se utilizan armas de fuego son hombres). Las mujeres están sometidas a un alto riesgo en los países y regiones que cuentan con altos niveles de violencia relacionada con armas de fuego, como Sudáfrica, América Latina y el Caribe. Sin embargo, las armas de fuego también están implicadas en las muertes por VDP en los países con tasas de homicidios bajas.

Además de los asesinatos de mujeres por sus parejas, la gran mayoría de los casos de asesinato-suicidio⁹ implica violencia de pareja. Casi todos son cometidos por hombres y generalmente con armas de fuego (Shaw, 2013). En Canadá, por ejemplo, los datos de homicidios de más de 40 años revelaron que en el 75 % de todos los casos de asesinato-suicidio estaba involucrado un miembro de la familia, y en los cometidos

por el cónyuge, el 97 % de ellos eran casos en que la mujer fue asesinada por su esposo, quien luego se suicidó. Las armas de fuego fueron el método más común (Statistics Canada, 2005). De manera similar, si bien es cierto que las armas de fuego están menos extendidas en Europa que en América, un estudio comparativo entre siete países europeos puso de manifiesto que las pistolas fueron el arma predominante en casos de violencia de pareja con asesinato-suicidio entre 1990 y 2005, especialmente en los países con mayores tasas de armas guardadas en el hogar, tales como Suiza, Alemania y Finlandia (Liem y Oberwittler, 2012; Liem *et al.*, 2011). Esta investigación y otros estudios realizados en diversos países, entre ellos en Sudáfrica, países europeos y Estados Unidos, han llevado a la conclusión de que la presencia de armas de fuego en el hogar es un factor de riesgo importante para las mujeres que sufren violencia de pareja (Shaw, 2013).

Grupos vulnerables: mujeres y niñas indígenas, migrantes y jóvenes

Aunque las mujeres en general están expuestas a un mayor riesgo de violencia de pareja que los hombres, ciertos grupos de mujeres lo están más aún. Además de factores comunitarios y sociales (como la pobreza y el bajo estatus) y factores de la relación (por ejemplo, una historia de conflicto conyugal y disparidades interpersonales significativas en el estatus económico, educativo o laboral), también se ha detectado una influencia general de ciertos factores individuales (AGNU, 2006a; OMS y OPS, 2012), como el hecho de haber presenciado o sufrido violencia durante la infancia, el uso nocivo de alcohol y drogas y la pertenencia a comunidades marginadas y excluidas. Todos estos factores pueden variar según los contextos específicos de cada país o de las zonas de un país, como los entornos rurales y urbanos.

La edad es uno de los principales factores de riesgo para la violencia de pareja, y cada vez más estudios exploran los riesgos que enfrentan las mujeres jóvenes y las niñas. Las adolescentes y las mujeres jóvenes están expuestas a un mayor riesgo de VDP que las mujeres mayores, siendo las de 15-24 años las que están en mayor riesgo (ONU DAES, 2010a). En la adolescencia, la VDP afecta a las niñas y adolescentes en las relaciones de noviazgo, así como en los entornos culturales en que las niñas se casan jóvenes (OMS y OPS, 2012). En el caso de las niñas casadas a temprana edad, suele ser frecuente una diferencia de edad respecto a su pareja y que la unión sea de naturaleza forzada, lo cual, en un contexto de desigualdad de género, aumenta los riesgos de abuso conyugal.

La violencia en las relaciones de noviazgo parece ser un fenómeno muy extendido en diversos contextos culturales. Por ejemplo, un estudio realizado en

Sudáfrica reveló que el 42 % de las mujeres de entre 13 y 24 años informaron haber experimentado violencia física durante las relaciones de noviazgo (Swart *et al.*, 2002), y una encuesta entre estudiantes universitarios de sexo masculino en Etiopía puso de manifiesto que el 16 % de ellos informaban haber cometido actos de maltrato físico y violencia sexual (Philpart *et al.*, 2009). En Estados Unidos, un estudio señaló que aproximadamente el 20 % de las estudiantes de secundaria habían sufrido maltrato físico y/o sexual por parte de su novio, y el 19 % de las estudiantes universitarias dijeron haber experimentado alguna forma de violencia durante los noviazgos (Silverman *et al.*, 2001). Una encuesta más reciente, titulada «College Dating Violence and Abuse Poll», reveló que una de cada cinco universitarias (22 %) informó haber sufrido agresiones sexuales o maltrato físico o amenazas de violencia física (Knowledge Networks, 2011).¹⁰ En Quebec, Canadá, una encuesta de estudiantes de secundaria (*Enquête sur les parcours amoureux des jeunes*) reveló que el 16 % de las mujeres habían experimentado al menos un episodio de violencia física a manos de su pareja en los últimos 12 meses, mientras que el 20 % habían sufrido al menos un episodio de violencia sexual (Hébert *et al.*, 2014).

La VCM, incluida la VDP, afecta también desproporcionadamente a las mujeres indígenas (véase el capítulo 4). Si bien ese tipo de violencia se ha observado en todo el mundo, está peor documentado respecto a las poblaciones indígenas. En Canadá, los datos de victimización de la Encuesta Social General (GSS, por sus siglas en inglés) mostraron que las mujeres aborígenes tenían mayor propensión que las no indígenas a haber sufrido violencia conyugal y a haber resultado heridas como consecuencia de ello (Brennan, 2011). El 15 % de las mujeres aborígenes que tenían o habían tenido un cónyuge informó haber sido víctima de ese tipo de violencia en los cinco años anteriores a la encuesta, en comparación con el 6 % de las mujeres no indígenas. Además, las víctimas aborígenes declaraban temer por su vida como consecuencia de esa violencia en mayor proporción que las no aborígenes. La parte referida a Australia de la Encuesta Internacional sobre la Violencia contra la Mujer (IVAWS) presenta resultados similares. Las mujeres aborígenes presentaban una probabilidad de sufrir violencia intrafamiliar casi 40 veces superior a la de las no aborígenes, y representaban el 15 % de los homicidios, pese a que solo representan el 2,2 % de la población (Mouzos y Makkai, 2004).

Como resultado de la migración y del número cada vez mayor de grupos de minorías étnico-culturales en los nuevos entornos, también se ha llamado la atención sobre los riesgos de la VDP para las mujeres y las niñas en sus comunidades. Esos grupos son principalmente poblaciones rurales que emigran a las ciudades dentro o fuera de su país, y desplazados y refugiados,

a menudo con prácticas culturales y relaciones de género muy diferentes que las de los países a los que emigran (véase el capítulo 3). Las mujeres migrantes recién llegadas o que llevan poco tiempo enfrentan una serie de barreras para conocer sus derechos y la ley penal en relación con la VDP, además de prácticas culturales que desincentivan la búsqueda de ayuda y un escaso conocimiento sobre la manera de tener acceso a servicios y asesoramiento, además de barreras lingüísticas. Ellas también pueden ser vulnerables a causa de su condición jurídica o política, que las disuade de buscar ayuda por miedo a ser deportadas. Los asesinatos por motivos de honor y prácticas como el matrimonio forzado o precoz, que pueden utilizarse como una forma de obtener entrada legal a los países de acogida y mantener vínculos con las comunidades de origen, también despiertan una preocupación cada vez mayor en numerosos países (Samad y Eade, 2002; Timmerman, 2006). Johnson sugiere que existen lagunas importantes en el estudio de la VCM entre las minorías y las poblaciones migrantes (Johnson, 2013, p. 108). En particular, es importante documentar las experiencias de las mujeres y las niñas antes y después de su llegada (por ejemplo, los casos de violencia sexual, embarazo y aborto forzados, así como diversas formas de abuso y control económico) con el fin de conocer sus necesidades y los obstáculos a la asistencia.

Avances recientes en el ámbito internacional, regional y nacional

Aumento de las iniciativas internacionales

Durante la última década, no ha dejado de crecer la atención dada a nivel internacional a la violencia de pareja y a otras formas de violencia contra la mujer. El Informe de 2006 del Secretario General de las Naciones Unidas titulado *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer* puso de relieve la persistencia de todas las formas de VCM en todo el mundo y la necesidad de fortalecer el compromiso político y los esfuerzos conjuntos para prevenir y eliminar esa violencia. Entre 2006 y 2009, la Asamblea General de la ONU adoptó resoluciones anuales sobre la *Intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer*. En 2011, una resolución sobre el *Fortalecimiento de las respuestas en materia de prevención del delito y justicia penal a la violencia contra la mujer* vino acompañada por las *Estrategias y medidas prácticas modelo actualizadas para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal*, publicada por primera vez en 1997. Estas directrices hacen hincapié en la importancia de adoptar un enfoque sistemático, integral, coordinado, multisectorial y sostenido. La resolución de 2012

sobre la *Intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer* alienta a los Estados a elaborar amplios planes nacionales integrados sobre la VCM.

Estas resoluciones ponen de manifiesto la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas en los conflictos armados, y el mayor riesgo de VDP a que están expuestas las mujeres pertenecientes a minorías: las indígenas, las refugiadas y las mujeres desplazadas internamente, las migrantes, las mujeres que viven en comunidades rurales o remotas y las mujeres indigentes (AGNU, 2012b). También subrayan la importancia de prevenir la VCM mediante el fortalecimiento del empoderamiento de la mujer y su acceso a la educación, la salud y los servicios sociales, así como los vínculos entre educación, salud, pobreza, marginación, seguridad alimentaria y paz y seguridad. La creación de ONU Mujeres en 2010 aumentó el perfil de trabajo de la ONU en relación con las mujeres. Entre los principales objetivos de la nueva entidad se encuentra el fortalecimiento y la consolidación de la acción para eliminar la VCM.¹¹

Un número considerable de iniciativas mundiales han apoyado estas resoluciones. Cabe destacar la campaña del Secretario General de las Naciones Unidas *ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres*, de 2008, y la campaña de ONU Mujeres *Di NO a la violencia contra las mujeres*¹², iniciada en 2009, que buscan aumentar la conciencia pública, la voluntad política y los recursos para prevenir y poner fin a todas las formas de VCM. Para mejorar la información sobre las prácticas y programas, la base de datos del Secretario General sobre la violencia contra la mujer, que se puso en marcha en 2009, y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas apoyan la consolidación de conocimientos y el desarrollo y la evaluación de proyectos en materia de VCM. La financiación y otros recursos, como modelos de legislación, indicadores y guías (vistos anteriormente), así como manuales, tales como el *Manual sobre respuestas policiales eficaces ante la violencia contra la mujer* de UNODC, buscan fomentar las mejoras en el ámbito de la legislación, la recogida de datos y la elaboración y ejecución de políticas (ONU DAES, 2010b; ONU Mujeres, 2012; UNODC, 2010). El *Manual para los planes de acción nacionales sobre la violencia contra la mujer* fue publicado en 2012 (ONU Mujeres, 2012). Una de las primeras iniciativas de la recién creada ONU Mujeres fue el lanzamiento del Programa Mundial sobre Ciudades Seguras y Libres de Violencia contra la Mujer y la Niña 2010-2017 (véase el capítulo 2 y la contribución sobre *La seguridad de las mujeres en los espacios públicos* al final de este capítulo).

La OMS considera la VCM como un problema de salud pública, que forma parte de su programa de prevención de la violencia. Entre los valiosos recursos

disponibles para la prevención de la VDP se encuentra *Prevención de la violencia: la evidencia* (OMS, 2010), que examina la eficacia de los programas de prevención de la VDP y la violencia sexual, así como directrices clínicas y políticas para los profesionales sobre las intervenciones clínicas basadas en la evidencia, el apoyo emocional y la presentación de informes (OMS y LSHTM, 2010; OMS, 2013b).

Avances regionales

En América, la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobó en 1994 la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).¹³ Veinte años después, diversas iniciativas conmemoran ese aniversario, como la traducción del texto a 13 idiomas indígenas, un examen de las estrategias regionales y la publicación de buenas prácticas. En 2009, la CEPAL creó el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, en colaboración con diversos organismos de las Naciones Unidas. Por otro lado, la prevención de la violencia doméstica es uno de los objetivos esenciales del Marco de Seguridad Ciudadana del BID, desarrollado durante la última década (Abizanda *et al.*, 2012).

En África, la Unión Africana aprobó el Protocolo de Maputo (Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de la Mujer en África) en julio de 2003. A partir de 2010, 46 de los 53 países miembros lo habían firmado, aunque aún no se ha puesto en marcha su seguimiento, debido en parte a la inestable situación política en varios países. Una evaluación de las políticas y la legislación de 11 de esos países puso de manifiesto que la mayoría cuentan con una definición amplia de la violencia de género y varios reconocen la necesidad de cambiar ciertas normas sociales para avanzar en la igualdad de género (Sonke *et al.*, 2013). Sin embargo, la violación conyugal no se había tipificado como delito en siete de los países evaluados y eran pocos los planes en que se tomaron medidas para involucrar a los hombres y los niños como actores del cambio.

En Asia, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSA) reafirmó su tratado de 2004 en la *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer y la eliminación de la violencia contra los niños* de 2013, y reconoce la importancia de que los Estados miembros intensifiquen sus esfuerzos para promover los derechos de las mujeres y los niños, en particular mediante la modificación de los patrones sociales y culturales. La Declaración insta a integrar legislación, políticas y medidas en los planes nacionales y al fortalecimiento de la capacidad y las alianzas entre las partes interesadas.

Un hecho reseñable en Europa ha sido el Convenio de Estambul (Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica). Aprobado inicialmente en 2011, entró en vigor el 1 de agosto de 2014.¹⁴

«Este es un momento decisivo para las mujeres de Europa para quienes el hogar es un lugar de peligro... Este tratado obliga a los gobiernos a tomar medidas concretas para ayudar a las mujeres y las niñas que sufren actos de violencia.»¹⁵

El Convenio establece normas mínimas para la prevención, protección, persecución y prestación de servicios, tales como líneas de atención telefónica, refugios, servicios médicos y de asesoramiento y asistencia jurídica. Incluye un mecanismo de seguimiento específico (denominados GREVIO) para velar por la efectiva aplicación de sus disposiciones por los países. Una resolución anterior aprobada en 2009 reconoce el riesgo particular de violencia doméstica a que se enfrentan las mujeres migrantes, y alienta a los Estados miembros a desarrollar estrategias para la protección y rehabilitación de las víctimas de las comunidades de migrantes (CdE, 2009).

Legislación y planes de acción nacionales

A nivel nacional, ONU DAES informó en 2011 de que el 93 % de los 193 países sobre los que tenían datos habían adoptado medidas legales o políticas para prevenir la violencia doméstica (ONU DAES, 2011). Entre los países desarrollados, el 96 % tenían ambas, en comparación con el 65 % de los países en desarrollo. En cuanto a las disposiciones legales para prevenir la violencia doméstica, las cifras iban del 38 % de los países de Oceanía, el 64 % en Asia y el 73 % en África, hasta más del 95 % en Europa, América del Norte y América Latina y el Caribe. Pese a los desafíos de la aplicación de la legislación, algunas iniciativas nacionales innovadoras son dignas de mención.

En Suecia, la Ley sobre la violencia contra la mujer (1998) supuso un hito importante, pues reconoció el carácter de largo plazo de la VDP y sus efectos acumulativos. La ley requiere que se evalúe cada caso de violencia y de agresión experimentado por una mujer. Una evaluación de la legislación realizada en el año 2009 puso de manifiesto que en la mayoría de los procesos, la violencia en las relaciones íntimas se percibía de manera acumulativa, lo cual se reflejaba en la severidad de las penas (Sweden, 2011).

En Brasil, la Ley Maria da Penha sobre violencia doméstica y familiar, promulgada en 2006, también marcó un cambio significativo en las respuestas a la VCM. Entre sus medidas destacan acciones para

aumentar las penas por delitos de violencia doméstica, establecer tribunales especiales para examinar las causas y aumentar el número de comisarias de la mujer y los servicios de prevención y apoyo, incluyendo refugios para mujeres en las ciudades con más de 60 000 habitantes (ONU Mujeres, 2011). El Observatorio para la Aplicación de la Ley Maria da Penha fue creado para supervisar la aplicación de las acciones legislativas en los estados y para ayudar a informar a la política nacional sobre VCM.

Colombia promulgó en 2008 una Ley sobre la prevención y sanción de la violencia y discriminación contra las mujeres (Wecker, 2012). En 2012, una nueva legislación permite que cualquier testigo de violencia doméstica dé parte a la policía, sin que tenga que hacerlo exclusivamente la víctima, y exige la aplicación de diversas medidas, como el alejamiento del agresor del domicilio, enseñar a los niños nociones acerca de la violencia doméstica y obligar a los profesionales médicos a reportar los casos sospechosos.

En Italia, la legislación nacional reciente incluye un decreto de 2013 que establece penas más severas para los autores de violencia doméstica, violencia sexual y acecho, y amplía la protección a las mujeres vulnerables, en particular las inmigrantes sin permiso de residencia (McRobie, 2013). Desarrollos similares están en marcha en otros países europeos. En Dinamarca, una nueva ley otorga residencia a las mujeres no danesas que abandonan a sus parejas como consecuencia de sufrir maltrato (Copenhagen Post, 2013).

También en Turquía ha sido aprobada recientemente una ley pionera. La Ley para la protección de la familia y la prevención de la violencia contra la mujer fue aprobada en 2012 con el fin de mejorar la protección y los servicios de apoyo a las víctimas. La ley se aplica a todas las mujeres, independientemente de su estado civil. Confiere poderes a la autoridad policial para utilizar órdenes de protección y confiscar cualquier arma que posea el agresor, trasladar a la víctima, si ella lo solicita, y detener al autor que viole una orden de alejamiento o de protección (Zedlin, 2012). Por su parte, Arabia Saudita adoptó en 2013 la Ley de Protección contra el maltrato, que tiene como objetivo proteger a las mujeres, los niños y los trabajadores domésticos contra todas las formas de violencia doméstica y proporcionar refugio y asistencia social, psicológica y médica (Al Jazeera, 2013). Cabe destacar que la ley otorga a las personas que denuncian el maltrato el derecho a permanecer en el anonimato. Además, las mujeres ya no tienen la obligación de ir acompañadas de un familiar varón para presentar una denuncia.

Con el paso de los años, muchos países han desarrollado y puesto en marcha planes de acción nacionales sobre violencia contra la mujer, o específicamente

contra la VDP, pero no todas están actualizadas ni pasan por una evaluación regular. De hecho, la FRA ha detectado una «fatiga de los planes de acción» en algunos países de la región (véase la contribución de la FRA al final del capítulo). El *Manual para los planes de acción nacionales sobre la violencia contra la mujer* de ONU Mujeres ofrece un completo panorama sobre los componentes de ese tipo de planes (ONU Mujeres, 2012).

El Reino Unido supone un buen ejemplo de país que ha aplicado cambios en sus políticas (y en su legislación) nacionales a la luz de las nuevas preocupaciones en torno a la violencia contra la mujer. Publicó en 2010 el documento de estrategia titulado *Llamamiento a poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas*, que se convirtió en la base de su plan de acción de 2011. El documento se actualizó en 2013 y 2014, en particular en lo tocante a la violencia doméstica y sexual, con un enfoque en torno a la intervención temprana para cambiar las actitudes y los comportamientos y un mayor apoyo para las mujeres y las niñas con vulnerabilidades específicas.¹⁶ Por otro lado, en 2007 se promulgó la Ley de protección civil contra los matrimonios forzados, y se creó una Unidad de Matrimonios Forzados para prestar servicios de información y apoyo.¹⁷ Además, el Reino Unido ha desarrollado iniciativas dirigidas a migrantes potenciales en sus países de origen, como una campaña de educación encargada por la Oficina del Alto Comisionado Británico en Islamabad en torno al maltrato doméstico y a los asesinatos de «honor» en el contexto de los matrimonios forzados. En marzo de 2014, el gobierno amplió la definición de violencia doméstica para incluir a los jóvenes de 16 y 17 años y amplió las Órdenes de Protección contra la Violencia Doméstica y el Plan de Divulgación de Violencia Doméstica¹⁸ a todo el país, a raíz del éxito del período de puesta en marcha con carácter experimental (Reino Unido, 2014). Los datos mostraron que las órdenes de protección eran efectivas para reducir las tasas de nuevas agresiones, especialmente en los casos crónicos (Kelly *et al.*, 2013). También se está considerando la posibilidad de tipificar la violencia doméstica como un delito específico y permitir que las sentencias reflejen un patrón de conducta abusiva (Doward, 2013).

El Gobierno finlandés ha reintroducido su Plan de Acción para Reducir la Violencia contra la Mujer (2010-2015), en el marco de su Plan de Acción para la Igualdad de Género (2008-2011) (Finlandia, 2008, 2010). El plan renovado se centra particularmente en cambiar actitudes y conductas respecto a la VCM, en los métodos para detectar y apoyar a los grupos vulnerables y en la creación de capacidades de las autoridades y los proveedores de servicios, todos ellos temas que no habían sido incluidos previamente en los planes de acción. En Francia, el Tercer Plan

Interministerial para Combatir la Violencia contra las Mujeres (2011-2013) se centra también en responder a los desafíos emergentes, con la creación de más refugios en todo el país para las víctimas y sus hijos, formación inicial y continua para los profesionales e información y campañas de sensibilización, sobre todo en las escuelas y entre los jóvenes y las mujeres migrantes. El plan también financió un programa de investigación para mejorar la comprensión sobre la VCM y evaluar la eficacia de las políticas (Francia, 2011).

Suecia puso en marcha y evaluó un «Plan de acción global de lucha contra la violencia masculina contra las mujeres, la violencia en nombre del honor y la violencia en las relaciones entre personas del mismo sexo» (2007-2010). Una importante innovación posterior fue el nombramiento de un Coordinador Nacional de Violencia Doméstica en 2012. Su función consiste en aumentar la eficacia, la calidad y la sostenibilidad de la prevención de la VDP, mediante la mejora de la colaboración entre los organismos y organizaciones. Para aumentar el conocimiento, se le ha encargado al Consejo Nacional para la Prevención del Delito de Suecia que realice una encuesta nacional sobre la violencia doméstica, y la Junta Nacional de Salud y Bienestar creará programas para los agresores sin privación de libertad (Sweden, 2012).

Más recientemente, el gobierno noruego ha lanzado un Plan de Acción Actualizado contra la Violencia Doméstica (2014-2017) (Norway, 2014). Con base en una revisión de los planes de acción anteriores de 2008-2011, que incluían medidas contra los matrimonios forzados (Norway, 2008), las prioridades son mejorar la colaboración entre los organismos y los servicios y aplicar medidas para llegar a los grupos vulnerables. El plan de acción abarca la prevención y la sensibilización, el desarrollo de conocimientos y competencias, la mejora de los servicios para todos los grupos de víctimas, el enjuiciamiento penal y la coordinación de los servicios. Además, los Centros Regionales para la Prevención de la Violencia, el Estrés Postraumático y el Suicidio tienen el mandato de ayudar a los municipios que deseen desarrollar planes de acción local, basándose en las normas fijadas con el Centro Noruego de Estudios sobre Violencia y Estrés Traumático. En 2011, 25 municipios adoptaron un plan de este tipo (Saur *et al.*, 2011).

En la región de Asia y el Pacífico, en Australia, el Plan Nacional para Reducir la Violencia contra las Mujeres y sus Hijos (2010-2022) se centra en la violencia doméstica y familiar y en las agresiones sexuales. Sus medidas buscan la prevención primaria, la mejora de los servicios, la dirección de la base de pruebas y el enjuiciamiento, con atención especial a la situación de las mujeres (Australia, 2010). El plan general se está aplicando mediante una serie de planes de acción trienales.

En Canadá también se ha prestado atención a la violencia por motivos de honor, especialmente tras el asesinato de tres mujeres de una misma familia. El gobierno federal ha financiado una serie de estrategias de prevención e intervención en el marco del programa «Trabajar juntos: la participación de las comunidades para poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas» (Status of Women Canada, 2012). En cuanto a las provincias, el Plan de Acción de Quebec contra la Violencia Doméstica 2012-2017 tiene como objetivo garantizar la seguridad y protección de las víctimas y de sus hijos, proporcionar ayuda a los perpetradores de la violencia y satisfacer las necesidades de las Primeras Naciones, inuit y otros grupos vulnerables a la violencia doméstica, incluidas las mujeres migrantes y las comunidades minoritarias (Quebec, 2012). Un informe reciente sobre los delitos de honor recomendó la adopción de un plan de acción, inspirado en el ejemplo del Reino Unido, que se centrara en la formación, evaluación de riesgos, prevención de matrimonios forzados y sensibilización (Quebec, 2013).

En Estados Unidos, aunque buena parte de la labor del Instituto Nacional de Justicia durante los últimos dieciocho años se ha centrado en la justicia penal y las respuestas a la víctima de la violencia contra la mujer, más que en la prevención primaria, la evaluación sobre la investigación financiada por el Instituto ha supuesto una valiosa contribución. Desde 1994, la financiación de la investigación y la evaluación sobre las respuestas de la justicia penal y las cuestiones específicas de la violencia doméstica, la violencia en las relaciones de noviazgo y la violencia contra indias americanas y nativas de Alaska han hecho aumentar considerablemente el conocimiento sobre esos temas, la eficacia de las respuestas y los desafíos enfrentados (Auchter y Backes, 2013; Auchter & Moore, 2013).¹⁹

La importancia de la acción en el ámbito local

Planes de acción estratégicos en las ciudades

La violencia de pareja, por definición, tiene lugar en casa, en un contexto local, y sus efectos (especialmente en los casos con consecuencias fatales) se dejan sentir muy directamente entre los vecinos y las comunidades locales. Por lo tanto, es sumamente importante poner en marcha estrategias locales para prevenir la VCM, para garantizar la seguridad de las mujeres y las niñas fuera del hogar y para proporcionar apoyo y servicios a las personas afectadas por la violencia. Numerosas ciudades de todo el mundo han elaborado planes de acciones de ese tipo, y algunos ejemplos recientes se discutirán más adelante en este capítulo.

La ciudad de Brno (República Checa) se comprometió públicamente a prevenir la violencia doméstica en 2006 y desarrolló un plan integrado para cambiar las actitudes y el comportamiento, así como para fortalecer los apoyos y las estructuras comunitarias y sociales (REPD, 2014). El departamento municipal de Salud creó un equipo de 25 personas compuesto por miembros de las organizaciones competentes responsables de los ámbitos de cooperación, creación de capacidades e intercambio de conocimientos. Se estableció un sistema integral de información para proporcionar apoyo inmediato a corto plazo a las víctimas de la violencia doméstica, apoyar los cambios en las prácticas a medio plazo y la mejora a largo plazo de la prevención y la sensibilización del público en general. El sistema de colaboración ha sido modificado cada año para responder a las nuevas prioridades y en sus campañas de sensibilización colabora un número cada vez mayor de medios de comunicación.

Del mismo modo, en 2011 se puso en marcha en la ciudad de Edmonton (Canadá) un Plan de Acción para la Reducción de la Violencia, organizado por la alcaldía, REACH Edmonton y el Consejo Local para Comunidades Seguras. Dicho plan forma parte de su política global de prevención del delito local. Uno de sus componentes es la Iniciativa del Alcalde sobre la Violencia Familiar, cuyo objetivo es aumentar la sensibilización sobre los impactos de la violencia doméstica en la comunidad empresarial. También se está desarrollando un programa educativo con el Consejo de Refugios de Mujeres de Alberta en que participarán empresas, así como una campaña de educación pública en relación con los proveedores de servicios y empresas (REACH Edmonton & the City of Edmonton, 2011).

En París (Francia), se utilizan contratos locales de seguridad para coordinar a los actores de la sociedad civil, las direcciones administrativas y los socios institucionales en la lucha contra la VCM. La política se centra en ofrecer alojamiento y apoyo a las víctimas, apoyo a las organizaciones comunitarias, campañas de sensibilización, formación de profesionales y medidas de prevención para los jóvenes, con un programa específico desde 2005 con respecto al matrimonio forzado. En el Reino Unido, la ciudad de Leeds viene actualizando desde el año 2004 su plan de acción en materia de violencia doméstica en virtud de la Estrategia Leeds más Segura (Safer Leeds, 2013).²⁰ En 2011, este plan dio lugar a la puesta en común de todos los servicios basados en la comunidad en un consorcio, Servicios de Violencia Doméstica de Leeds, que cuenta con una línea telefónica de asistencia. Las últimas prioridades, definidas para el período 2013-2014, se centran en la prevención a través de la intervención temprana y el cambio de actitudes respecto al uso de la VDP; la mejora de la prestación de servicios a través

de la puesta en marcha de actividades, asociaciones locales en toda la ciudad; desarrollo del personal y creación de programas dirigidos a los agresores.

Un ejemplo de los Estados Unidos es la creación de un grupo de trabajo intergubernamental en Chicago en 2013 para hacer frente a la violencia doméstica. Se trata de una alianza entre la Oficina del Alcalde, la Oficina del Procurador del Estado del Condado de Cook, el Departamento de Policía de Chicago y el Departamento de la Familia y Servicios de Apoyo, con tres objetivos: desarrollar una formación puntera para los oficiales de policía; ofrecer una respuesta más proactiva para la aplicación de la ley ante incidentes de violencia doméstica de alto riesgo; y aumentar los servicios de atención a las víctimas de violencia doméstica y sus familias (Chicago, 2013).

También han demostrado ser eficaces para reducir la VDP los planteamientos de prevención más amplios basados en el barrio. En la región metropolitana de Medellín (Colombia), la política pública de la ciudad que busca promover la seguridad pública y evitar los delitos y la violencia ha influido sobre los niveles de VDP. El programa PREVIVA (Prevención de Conductas de Riesgo Para la Vida) incluye una transformación urbana y social a gran escala en el noreste de la ciudad.²¹ Durante un período de cuatro años, entre 2004 y 2008, se logró una reducción total del 66 % en los índices de violencia, mientras que las tasas de VDP física se redujeron en un 50 % (del 17,5 % al 8,5 %) (Cerdá *et al.*, 2012; Duque, 2010; Pérez, 2011).²² Tras esta experiencia, en 2007, se crearon comités de seguridad y convivencia ciudadana en todos los municipios del área metropolitana de Medellín, con el apoyo del programa PREVIVA para adaptar o diseñar los proyectos elegidos. Algunos proyectos se centran en la prevención de la VDP en las familias de antiguos miembros de grupos armados ilegales, mientras que otros buscan la prevención de la violencia doméstica y familiar en la población general.

Los componentes de las estrategias a nivel nacional y urbano incluyen una variedad de servicios de prevención, enjuiciamiento y apoyo a las víctimas, así como avances en materia de enfoques de prevención, que se tratarán en la siguiente sección.

La prevención de la VDP

Intervenciones de justicia penal, enfoques integrales y evaluaciones de riesgo

La planificación a nivel local en torno a la VDP suele englobar intervenciones de justicia penal entre distintas instituciones con el fin de mejorar el apoyo a las

víctimas y prevenir la reincidencia de los agresores. Un ejemplo de ello es Proyectos de Intervención contra la Violencia Doméstica (DAIP), más conocido como «Modelo Duluth», por la ciudad del norte de Minnesota donde se originó. El Modelo Duluth fue uno de los primeros ejemplos de un enfoque integrado de la VCM que reúne a todos los componentes de enjuiciamiento, asistencia jurídica, servicios de apoyo a la víctima y programas de tratamiento y creación de intervenciones en toda la comunidad para reducir la violencia doméstica. Entre sus intervenciones, se incluyen los grupos de promoción y educación para mujeres, clases sobre la no violencia para hombres, la supervisión de las visitas familiares y respuestas comunitarias coordinadas (DAIP, 2014). La evaluación del modelo puso de manifiesto un descenso significativo en la tasa de reincidencia tras la entrada en funcionamiento completa del proyecto, el mismo resultado cosechado en otros lugares en que se ha aplicado el modelo, como la ciudad de Spartanburg, Carolina del Sur (Babcock *et al.*, 2004).

Otras intervenciones de justicia penal que han recibido una gran atención en los últimos años han sido el uso de centros integrales de atención de crisis, juzgados de violencia doméstica, intervenciones por orden judicial, programas para maltratadores y comisarías de policía donde solo trabajan mujeres, como en Brasil, Nicaragua y la India. Por ejemplo, numerosos países de América Latina y el Caribe han creado centros integrales de atención de crisis, que ofrecen diversos servicios integrados para facilitar el acceso de las víctimas y proporcionar una respuesta mejorada (Willman y Makisaka, 2010). Aunque hay indicios de una mayor satisfacción por parte de las víctimas, no siempre está claro si este tipo de enfoque también aumenta la participación en los servicios de orientación o en los procedimientos judiciales, tal como sugiere una reciente evaluación de dos proyectos de Suecia (Bogestam, 2013).

La creación de juzgados especializados en violencia doméstica continúa en aumento en diversos países. Reúnen investigación y procedimientos judiciales, así como servicios de apoyo conexos, haciendo posible una respuesta integral a los casos de violencia doméstica, en la que participan profesionales que entienden plenamente los riesgos e impactos de la VDP. La contribución de Carmen Gill al final de este capítulo, titulada *Juzgados especializados en violencia doméstica en Canadá* examina la expansión de este tipo de juzgados en un país y sus ventajas con respecto a los procesos judiciales convencionales.

De manera paralela al crecimiento de los juzgados especializados, durante muchos años se han investigado y evaluado las intervenciones con hombres agresores (tanto voluntarias como dictadas por un juzgado), pero en ocasiones se ha cuestionado

su efectividad en la prevención de la reincidencia (Johnson, 2013; Auchter y Backes, 2013). Ha habido amplios ensayos de programas de «maltratadores» y otras intervenciones policiales y del sistema judicial para reducir la VDP y la reincidencia, especialmente en Estados Unidos. No obstante, se ha argumentado que escasean las evidencias sólidas sobre la efectividad de los programas para maltratadores en la reducción de la reincidencia, o de algunas otras medidas ordenadas por tribunales, en parte debido a la dificultad de evaluar programas complejos (Heise, 2011; Auchter y Moore, 2013; Auchter y Backes, 2013). Se sugiere que las intervenciones para los autores de VDP deben adaptarse cuidadosamente a las personas y los contextos, en lugar de dar por hecho que un programa general «funcionará» para todo el mundo (Auchter y Backes, 2013).

Sigue habiendo una necesidad permanente de contar con este tipo de programas, al igual que se requiere su evaluación. Al respecto, algunos ejemplos recientes son los programas *Changing Ways*²³ y el *Pro-gam inc.*²⁴ de Canadá, el *Men ending domestic abuse* (MEND)²⁵ de Irlanda y el programa Diálogo contra la Violencia Doméstica de Dinamarca, que proporcionan servicios para hombres, entre ellos sesiones individuales y en grupo, así como para sus parejas y exparejas, para apoyarles y mejorar su seguridad.

Muchos servicios policiales han desarrollado planes de acción específicos para responder a la VDP en colaboración con servicios y organizaciones locales. Por ejemplo, en Canadá, el Departamento de Policía de Fredericton, en la provincia de Nueva Brunswick, creó recientemente un puesto de Coordinador de VDP dentro del equipo de actuación en la vecindad del departamento, para mejorar la colaboración en torno a los casos de violencia doméstica en la ciudad y reducir los riesgos de reincidencia.²⁶ El servicio de policía de Montreal (SPVM), en la provincia de Quebec, puso en marcha en 2010 planes de respuesta específicos para la violencia doméstica y familiar, en colaboración con diversos socios locales. Las prioridades identificadas para el período 2013-2017 son una mayor continuidad de los servicios entre los actores participantes en intervenciones conjuntas y la consolidación del modelo de «comunidad de práctica»,²⁷ ampliando el acceso a todos los grupos vulnerables y mejorando las prácticas policiales y la formación (SPVM, 2013; CIPC, 2010). La policía de Montreal se ocupa de la coordinación de la plataforma sobre violencia doméstica de la ciudad.

Un manual de las mejores prácticas policiales de la Unión Europea en torno a la superación del desgaste en los casos de violencia doméstica destaca los sistemas de recopilación de datos y monitoreo, la capacitación y el apoyo para la investigación, la especialización de los servicios, las investigaciones

y los enjuiciamientos sin víctimas y respuestas de la comunidad coordinada (CdE, 2012). Los elementos de éxito identificados son el principio de participación de diversas instituciones y un equilibrio entre las necesidades de las víctimas y los objetivos del sistema judicial penal.

Un desarrollo innovador en los últimos años ha sido el uso cada vez más frecuente de herramientas de evaluación de riesgos para valorar el riesgo de violencia en el futuro para mujeres en casos de VDP. La extensa obra de Campbell, entre otros, ha creado herramientas de detección por medio de preguntas clave sobre las relaciones actuales y las experiencias de violencia (Campbell, 2005; Campbell *et al.*, 2009; Oliva, 2007). La validez predictiva de estas herramientas de evaluación del riesgo ha sido claramente demostrada y cada vez las utilizan más los intervinientes y los juzgados para identificar los casos de alto riesgo de homicidio o lesiones graves en el futuro. Permiten instaurar un proceso de gestión de riesgos, que comprenda medidas legales, planificación de la seguridad, servicios de apoyo, supervisión y monitoreo. Eso incluye restricciones en el uso de armas de fuego o su confiscación en algunos casos (Shaw, 2013).

La Comisión Europea publicó recientemente el *Manual europeo de evaluación de riesgos* (E-MARIA),²⁸ un recurso en línea que subraya las diversas consecuencias de la violencia doméstica y la violencia de pareja, y se ocupa de la evaluación de una diversidad de riesgos bien más amplia que exclusivamente el riesgo de homicidio (Albuquerque *et al.*, 2013), fijándose también en la pobreza, la falta de vivienda, el suicidio y el aislamiento social, es decir, sin limitarse a los riesgos de violencia física. El manual proporciona una herramienta de evaluación que permite a los profesionales ver el problema de una manera integral e identifica varias herramientas de evaluación de riesgos que se están usando en diversos países (Albuquerque *et al.*, 2013, p. 48). También proporciona directrices para abordar temas controvertidos, como el intercambio de información, la protección de datos y la confidencialidad en una respuesta interinstitucional (dentro de los límites acordados y con el consentimiento de la víctima). Ejemplos de tales prácticas son la organización de la policía, la justicia y los servicios sociales centrados en el usuario (Proyecto CO3)²⁹ en la provincia de Amberes (Bélgica), así como iniciativas que ponen el énfasis en la posibilidad de que las víctimas permanezcan en el domicilio, tales como *Making Safe in the UK*³⁰ y *Staying Home Leaving Violence*³¹ en Nueva Gales del Sur (Australia).

Programas de prevención de la VDP con enfoque de género y su evaluación

«La violencia de pareja es un punto de partida estratégico en los esfuerzos para reducir la violencia en términos más generales, puesto que la familia, que es donde se produce la abrumadora mayoría de los actos violentos, es también el lugar donde se forman los hábitos y comportamientos de las generaciones siguientes.»³²

Además de las iniciativas de prevención centradas en torno al sistema de justicia penal y de los servicios a las víctimas, que actúan en buena medida a través de la disuasión y el tratamiento —y después de los hechos—, se ha desarrollado una variedad cada vez más amplia de programas centrados primeramente en prevenir y reducir la incidencia de la VDP. Van desde las intervenciones para la primera infancia, los jóvenes en la escuela y el vecindario, hasta enfoques participativos y de empoderamiento y programas de sensibilización y educación generales y específicos (OMS y LSHTM, 2010). Lo que ha cambiado en las últimas décadas ha sido la mayor atención dada a la igualdad de género y el desarrollo de programas centrados en ciertos grupos. Entre estos se encuentran iniciativas para cambiar las actitudes respecto al género de impronta cultural, aumentando el propio poder de las mujeres a través de programas comunitarios que promuevan el empleo y la sensibilización sobre sus derechos; una mayor atención a los jóvenes, con estrategias para prevenir la VDP entre las mujeres jóvenes y las niñas, en particular entre las escolares y universitarias; y un mayor enfoque en la participación de hombres y niños para fomentar el cambio, por ejemplo a través de programas que buscan cambiar las actitudes culturales respecto al uso de la violencia contra las mujeres y las niñas.

En un útil examen sobre las estrategias para prevenir la VDP y la violencia sexual contra las mujeres llevado a cabo por la OMS, se argumenta que la prevención basada en la evaluación está aún dando sus primeros pasos (OMS y LSHTM, 2010, p. 1). A partir del modelo ecológico de la OMS sobre los factores causales que sitúan a mujeres y niñas en riesgo de violencia (desde factores individuales, familiares y relacionales hasta factores comunitarios y sociales más amplios), examinan los estudios basados en la evidencia para reducir los factores de riesgo de la VDP y la violencia sexual desde la infancia hasta la edad adulta. Y concluyen que aunque muchas son prometedoras, solo una estrategia —el uso de programas escolares para prevenir la violencia en las relaciones de noviazgo— se ajusta a sus criterios de eficacia tan estrictos. Entre los que comienzan a mostrar alguna evidencia de eficacia, se encuentran «programas de microfinanciación para mujeres combinados con una educación en materia de igualdad de género; esfuerzos por reducir el acceso

y el uso nocivo del alcohol; y cambiar las normas sociales y culturales de género» (p. 1). De muchos otros se considera que tienen potencial, pero no han sido ejecutados y evaluados sistemáticamente.

En un análisis posterior sobre los datos empíricos de las estructuras efectivas para evitar la VDP, Heise concluye que la mayor parte de las pruebas proceden de países de altos ingresos, y que escasean los programas en los países de bajos y medianos ingresos, así como los fondos para su evaluación (Heise, 2011). Su análisis se fija exclusivamente en las intervenciones evaluadas y no cubre todos los tipos de intervención. Del mismo modo, ella utiliza el modelo ecológico de la OMS y selecciona las seis áreas de interés principal con fuertes vínculos con la VDP: las normas relacionadas con el género, incluyendo la masculinidad y la subordinación de la mujer; la exposición a la violencia durante la infancia; el abuso de alcohol por parte de los hombres; el empoderamiento económico de las mujeres; y las intervenciones legales y en el ámbito del sistema judicial, haciendo un repaso sobre las evidencias de su efectividad. Nuevamente, concluye que los programas en muchas de estas áreas hacen albergar una cierta esperanza, especialmente en los países de altos ingresos. En particular, los programas dirigidos a los padres parecen ser especialmente efectivos para reducir la agresividad y el comportamiento antisocial de los niños, que son factores precursores de la violencia de pareja.

Las iniciativas a nivel comunitario, especialmente las que aumentan los vínculos con la escuela y la familia, se ven como puntos de partida para la prevención de la violencia y parece que resultan especialmente importantes para reducir los niveles de riesgo (Willman y Makisaka, 2010). Un cambio notable en los últimos años es el énfasis mucho mayor que se pone en los procesos de participación y de apropiación de las iniciativas por parte de la comunidad.

Los programas escolares han sido un componente importante de las estrategias de prevención para aumentar el conocimiento sobre la VCM y la VDP y para cambiar los estereotipos y actitudes respecto al género (OMS y LSHTM, 2010). Por lo general, la violencia de género en las relaciones de noviazgo se trata en la clase de salud reproductiva, que se incorpora con otros riesgos para la salud, como las infecciones de transmisión sexual, o en sesiones educativas específicas, con hombres y mujeres jóvenes juntos. Las evaluaciones sugieren que estas intervenciones pueden aumentar el conocimiento sobre la violencia en las relaciones de noviazgo y mejorar las actitudes hacia ella. Pueden resultar eficaces para reducir los niveles actuales de maltrato hacia las mujeres, aunque los estudios casi siempre se han centrado en los resultados a corto plazo. Se han observado resultados muy positivos a largo plazo, por ejemplo con el programa

de prevención *Safe dates* en Estados Unidos y el Proyecto de Relaciones Juveniles de Canadá, dos programas de base comunitaria.³³ Puesto que se dispone de ciertas evidencias de que los programas dirigidos a grupos formados exclusivamente por hombres pueden ser más efectivos para cambiar las actitudes que los de grupos mixtos, existen diversas iniciativas que trabajan exclusivamente con los varones (Brecklin y Forde, 2001). Un ejemplo es el «Men of Strength (MOST) Club»³⁴ de Estados Unidos, un programa de desarrollo juvenil que busca movilizar a los jóvenes para evitar la violencia sexual y la violencia en las relaciones de noviazgo.

Las intervenciones comunitarias se utilizan para abordar las normas y actitudes en materia de género, especialmente en los países en desarrollo. Su objetivo es empoderar a las mujeres mediante el fortalecimiento de su posición económica y su participación en el proceso de toma de decisiones de la comunidad (Willman y Makisaka, 2010). La experiencia demuestra que la existencia de facilitadores bien entrenados, la apropiación por parte de la comunidad y la participación de los hombres aumentan la eficacia de tales programas. Esto ayuda a contrarrestar el hecho de que algunas de las actividades para aumentar el poder económico y el estatus social de las mujeres pueden aumentar la violencia por parte de sus parejas. Eso puede ocurrir especialmente en los países con rígidos papeles asignados a cada género (OMS y LSHTM, 2010; y véase el recuadro 6.4). Un programa exitoso de microfinanzas es la Intervención con Microfinanciación para el Sida y la Igualdad de Género (IMAGEN, por sus siglas en inglés), en la provincia de Limpopo (Sudáfrica), que se destina a las mujeres de las aldeas rurales pobres. Combina servicios financieros con sesiones de formación y desarrollo de habilidades (Sisters for Life) en la comunidad en general.³⁵ Otra intervención de éxito es el programa Stepping Stones³⁶, puesto en marcha en África y Asia, que ofrece preparación para la vida cotidiana con hombres y mujeres en grupos mixtos y separados, así como en reuniones comunitarias (OMS y LSHTM, 2010).

Actualmente existe un número creciente de programas diseñados para grupos masculinos que buscan hacer frente a las actitudes de violencia contra la mujer y lograr que los hombres participen en la prevención de la violencia. Entre ellos podemos citar el «Hombres como Aliados» en África, Asia, América Latina y Estados Unidos, el Programa H en Brasil y la India, y las iniciativas dirigidas por las organizaciones Sonke across Africa y Sahayog en la India.³⁷ Todos ellos han dado lugar a esperanzadores cambios en las actitudes, pero requieren evaluaciones más rigurosas (OMS y LSHTM, 2010). Un proyecto llevado a cabo en varios países por el Instituto Promundo y sus asociados con actividades diversas, como talleres educativos con hombres en torno a la igualdad de

género y programas de formación sobre la prevención, ha arrojado resultados positivos (Instituto Promundo *et al.*, 2012).

Las campañas de sensibilización pública por televisión, radio, periódicos, redes sociales y otros materiales impresos y digitales se han convertido en un recurso importante para la prevención a través del cambio de actitudes hacia las normas de género (OMS y LSHTM, 2010, y véase el recuadro 6.4). Las que parecen haber cosechado mayores éxitos son las que se dirigen a un público específico y que interactúan con sus miembros para elaborar el contenido. Sin embargo, resulta difícil evaluar en qué medida tales cambios en los niveles de violencia se derivan directamente de tales campañas. Una de las primeras campañas de ese tipo es «Soul City», de Sudáfrica, que produjo episodios de radio y televisión sobre la VDP, la violación durante las relaciones de noviazgo y el acoso sexual, junto con cómics y folletos informativos.³⁸ En otros países se han llevado a cabo proyectos similares, como la campaña «Abused Goddesses» en la India, desarrollada por la ONG Save Our Sisters, que representa a deidades con contusiones y heridas, para ilustrar las contradicciones sobre el tratamiento dispensado a las mujeres en la India.³⁹ En el Reino Unido, la campaña gubernamental «This is Abuse» utiliza videos en línea dirigidos específicamente a los

adolescentes,⁴⁰ que son potenciales víctimas o perpetradores de conductas controladoras y de maltrato, y ofrece información sobre los servicios de referencia. Otros proyectos dirigidos a hombres y niños son la campaña del Lazo Blanco Internacional⁴¹ y diversos proyectos para hacer frente a la violencia sexual y durante las relaciones de noviazgo entre los jóvenes. En Canadá, el Consejo de Prevención del Delito de Ottawa (CPO), que trabaja en estrecha colaboración con la ciudad, la policía y otros servicios locales, inició la campaña «Don't Be That Guy» [No seas ese tipo], que trata sobre cuestiones de consentimiento sexual.⁴²

Centrarse en las poblaciones vulnerables

Un número cada vez mayor de programas de muchos países tienen como objetivo mejorar el conocimiento y las intervenciones entre las comunidades migrantes e indígenas, dadas las importantes barreras a que se enfrentan para acceder a la información y los servicios. Tal como se vio anteriormente, en varios países se ha promulgado una legislación sobre el matrimonio forzado así como una educación específica y programas de sensibilización.

Recuadro 6.4 Campañas públicas para cambiar las actitudes sobre la VCM. La experiencia de Nicaragua

Nicaragua ha sido pionera en diversas iniciativas para abordar la VCM y la VDP desde el año 2000. Entre ellas se encuentra una red de Comisarías de la Mujer, un Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez, para supervisar, entre otras responsabilidades, la disponibilidad de refugios, y reformar el programa nacional de salud reproductiva para abordar las agresiones sexuales y la violencia de género (OMS y LSHTM, 2010).

Tras la Revolución Sandinista, grupos de la sociedad civil continuaron haciendo campaña en pro de la promoción de los derechos de las mujeres y su empoderamiento para oponerse a la violencia doméstica. Cabe destacar la organización Puntos de Encuentro⁴³, que ha aprovechado los medios de comunicación de masas para cambiar actitudes. Su iniciativa «Somos Diferentes, Somos Iguales» incluyó una serie de televisión, un programa de radio para la juventud y actividades comunitarias y dio lugar a cambios positivos respecto a la equidad de género entre los jóvenes que participaron en sus programas (Solórzano *et al.*, 2008). También se centra en la creación de capacidades y construye alianzas con las comunidades de Nicaragua y otros países latinoamericanos para promover el cambio social y lograr resultados a largo plazo. También organiza giras de sensibilización, está produciendo una nueva serie de televisión y un programa de radio para jóvenes y publica una revista feminista (La Boletina) que goza de muy amplia circulación nacional.

Entre 2003 y 2004, el número de actos de violencia doméstica y sexual contra mujeres reportados a la Comisaría de la Mujer aumentó drásticamente (OMS y LSHTM, 2010). Ese hecho se atribuyó a un mayor conocimiento por parte de las mujeres de que esa violencia está prohibida por la ley nicaragüense e internacional y, por consiguiente, a una mayor disposición a informar, aunque también puede deberse a un aumento de los conflictos domésticos, debido a una mayor firmeza de las mujeres. Estos resultados refuerzan la importancia de centrar las estrategias de prevención de la VDP también en los hombres y no exclusivamente a las mujeres, con el fin de evitar una involución de ese tipo.

Fuentes: adaptado de OMS y LSHTM (2010, recuadro 5, p. 56) y Solórzano *et al.* (2008)

Aunque la literatura disponible sobre el tema es limitada, parece que la VDP no es más frecuente en los grupos de población de migrantes y refugiados, pero estos se enfrentan a retos particulares relacionados con su situación jurídica, idioma y conocimiento de los sistemas legales y sociales en su nuevo país de residencia (Yoshihama, 2009). Además, tal como sucede con algunas poblaciones indígenas, las víctimas de VDP pueden temer las actitudes discriminatorias o faltas de sensibilidad por parte de las organizaciones de carácter general y la estigmatización de sus comunidades, en las que podría haber una fuerte presión para guardar silencio al respecto.

Por lo tanto, el reto consiste en llegar a las víctimas potenciales o reales y ganarse su confianza, así como en promover estrategias de prevención a largo plazo y cambios en la comunidad, sin crear una reacción negativa ni reforzar supuestos racistas. Varias organizaciones proporcionan numerosos servicios (por ejemplo, clases de idiomas, educación, asistencia para el empleo, actividades sociales, etc.) para crear entornos en los que las mujeres se sientan lo suficientemente cómodas para informar del maltrato. Esto puede igualmente empoderarlas y servir a un propósito de prevención (Runner *et al.*, 2009). Sin embargo, estas organizaciones a veces evitan identificarse abiertamente como actantes en el ámbito de la VDP y se limitan a sensibilizar a la comunidad y a entablar contacto con líderes.

En los últimos años se han puesto en marcha diversos programas adaptados a las comunidades sociales y culturales que adoptan un enfoque más directo. La campaña nacional de Dinamarca llamada «Rompe el Silencio» representa un ejemplo de éxito de participación de las redes comunitarias de las minorías étnicas. Ofrece una amplia gama de herramientas de comunicación, cuenta con una línea de atención telefónica de emergencia las 24 horas del día y distribuye unas prácticas tarjetas con información sobre dónde encontrar ayuda en la localidad.⁴⁴ En Canadá, el Centro Musulmán de Recursos para el Apoyo Social y la Integración (MRCSSI), de Ontario, se ha basado en la investigación y en el trabajo colaborativo para poner en marcha el Programa de Seguridad Familiar y el Proyecto de Honor Familiar, que proporcionan servicios de prevención e intervención en materia de violencia intrafamiliar en colaboración con organismos gubernamentales.⁴⁵ Otra organización canadiense, llamada Shield of Athena Family Services, de Quebec,⁴⁶ ha desarrollado una estrategia para informar a las comunidades culturales sobre la violencia de género, en particular sobre los delitos de honor, y ofrece capacitación para los funcionarios de enlace. Una organización similar, el Servicio contra la Violencia Doméstica para Inmigrantes Mujeres Inmigrantes (IWDVS), ubicado en Victoria (Australia), ofrece servicios en todo el estado y pone el énfasis

en la creación de redes entre las mujeres inmigrantes y refugiadas y dentro de sus comunidades y servicios locales.⁴⁷

Siguiendo los mismos principios, el Servicio Jurídico y de Prevención de la Violencia Intrafamiliar para los Aborígenes de Victoria (FVPLS Victoria), que actúa en ese mismo estado australiano, proporciona asistencia integral a las víctimas de esas comunidades, así como programas de educación comunitaria y sensibilización.⁴⁸ En Estados Unidos, el Proyecto de Violencia Doméstica y Salud para los Nativos Americanos fue lanzado por el Centro Nacional de Recursos de Salud contra la Violencia Doméstica en 2002, en colaboración con más de un centenar de centros de salud de atención a comunidades indias, tribales y urbanas para mejorar las respuestas, en particular en materia de prevención primaria e identificación temprana (Futures Without Violence, 2014).

Por otro lado, se ha planteado la necesidad de dar acceso a servicios culturalmente apropiados para hombres migrantes e indígenas en diversos entornos. Parece tratarse de un elemento esencial para abordar los cambios en las dinámicas de género en su experiencia así como sus condiciones sociales y económicas y las de sus comunidades (Flood, 2013). Un ejemplo es la Campaña de Sensibilización sobre la No Violencia para Hombres Aborígenes, creada por Quebec Native Women Inc., que incluye una guía de recursos (*Un enfoque aborigen a la violencia familiar*) y tiene en cuenta los contextos históricos y actuales de sus vidas y se inspira en las culturas indígenas para desarrollar programas que incluyan tanto a la familia como a la comunidad en un proceso de regeneración integral.⁴⁹

Conclusión

La violencia de pareja es un fenómeno generalizado que se mantiene pese a la disminución de los índices de violencia a nivel mundial. Aunque en los últimos años se han intensificado los esfuerzos de las organizaciones internacionales para prevenirla, se requiere un compromiso político y una acción integral por parte de los países. También se necesita que las autoridades locales reconozcan su fundamental papel para trabajar en colaboración con los servicios locales y las organizaciones de la comunidad, y que desarrollen estrategias que combinen programas de prevención tanto de la violencia de pareja como de la violencia contra la mujer fuera de las relaciones de pareja. Ambos tipos de violencia están profundamente arraigados en actitudes y culturas que legitiman ese tratamiento hacia las mujeres y las niñas, actitudes que requieren que los gobiernos locales trabajen para aumentar la seguridad de las mujeres y las niñas en todos los contextos.

Desde el punto de vista de la prevención, la respuesta a la VDP a partir del fuerte énfasis en la justicia penal, a través de la disuasión y la reducción de la reincidencia, está equilibrada ahora con un mayor número de programas de prevención que se centran en los factores de riesgo y de las poblaciones vulnerables.

La VDP debe abordarse a través de múltiples niveles para cambiar las normas legales y socioculturales. Necesita un enfoque sensible al género para influir en las actitudes y los comportamientos y reforzar la protección y la asistencia a las víctimas. En este capítulo se han visto numerosas iniciativas prometedoras, que representan una muestra de los avances registrados en los últimos años. Pese a ello, la VDP se mantiene en muchos países en niveles altos y todavía se observan grandes variaciones regionales, que ponen de manifiesto situaciones críticas en algunos entornos. Por otra parte, requieren mucha más atención la guerra y las situaciones posconflicto, así como los problemas de desarrollo, pues influyen en el riesgo de la VDP contra las mujeres.

Son todavía relativamente escasas las iniciativas de evaluación de los diferentes tipos de enfoques de prevención centrados en los factores de riesgo de violencia en la pareja, y son pocas las estrategias que han demostrado una reducción de la VDP a lo largo de períodos amplios y contextos diversos. Sin embargo, diversas iniciativas de promoción de la igualdad de género y la prevención de la violencia parecen prometedoras. Entre ellas se cuentan leyes relativas a los derechos sociales y económicos de las mujeres (en ámbitos como el matrimonio, el divorcio, la propiedad, la herencia y la custodia y manutención de los hijos), intervenciones en el vecindario (mejoras en el entorno urbano y las relaciones sociales y acceso a servicios), programas dirigidos a los padres para fomentar el desarrollo saludable del niño, programas escolares para reducir la violencia en las relaciones de noviazgo y políticas de control de armas. Ciertas intervenciones multisectoriales de justicia penal que incluyen la implantación de un sistema de policía y juzgados especializados y de procedimientos civiles han logrado resultados dispares en la reducción de la reincidencia. Las herramientas de evaluación de riesgos para reducir la violencia futura parecen utilizarse cada vez más. Más allá de la sensibilización pública acerca de la extensión de la violencia de pareja y de sus repercusiones y costos para la sociedad, está ampliamente reconocido que la asistencia y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, la orientación de jóvenes y la participación de hombres y niños en sus comunidades son componentes esenciales de las estrategias de prevención.

El desarrollo, la mundialización y la emigración son cuestiones fundamentales que suelen afectar a la situación de las mujeres y las niñas y de los hombres

y los niños de manera muy diferente. Actualmente se dedica una mayor atención a las interacciones entre las ciudades de acogida y las comunidades de origen y a los riesgos particulares para las comunidades de migrantes y de indígenas, que deben ser evaluados cuidadosamente en colaboración con las comunidades, para ayudar a crear programas y servicios de prevención adaptados a sus necesidades. Por último, las mejoras en la recogida de datos y el monitoreo y la evaluación de la violencia de pareja son esenciales para evaluar los impactos de las políticas y programas y adaptarse a los nuevos retos y a los contextos cambiantes.

La seguridad de las mujeres en los espacios públicos

Kathryn Travers⁵⁰

La violencia contra las mujeres y niñas (VCMN) es omnipresente y está en cada comunidad y ciudad del mundo. Se manifiesta de diferentes maneras, en forma de violencia «física, sexual, psicológica y económica, tanto dentro como fuera del hogar» (ONU DAES, 2010). Esta violencia o amenaza de violencia impregna los diversos espacios que utilizan las mujeres y las niñas, tales como el hogar, la escuela, el lugar de trabajo, las calles, los parques y el transporte público. La falta de sensación de seguridad afecta a su movilidad, lo cual restringe sus movimientos y su capacidad de aprovechar las oportunidades que brinda la ciudad, en particular en el ámbito de la educación y el empleo.

«Una ciudad segura es aquella en la que tanto el gobierno como la sociedad civil velan por la seguridad de las mujeres en todos los ámbitos. Una ciudad segura es aquella que promueve la eliminación de la violencia de género, al tiempo que promueve la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todas las esferas de la vida social, económica, cultural y política (acceso al empleo, educación, participación política, recursos y ocio, etc.).»⁵¹

En las últimas décadas se ha hecho un gran trabajo para abordar, evitar y responder a la violencia de pareja en el hogar. Pero hasta hace unos años no se ha prestado la misma atención a la violencia contra las mujeres y las niñas en los espacios públicos. Sin embargo, aún queda mucho trabajo por delante para comprender plenamente su alcance y amplitud. En sus múltiples formas, la VCMN sigue presentando una subnotificación crónica; «solo el 14% de las mujeres notificaron a la policía su incidente más grave de violencia de pareja, y el 13% hicieron lo propio con su incidente más grave de violencia fuera de la pareja» (FRA, 2014). Los recientes estudios sobre las experiencias de mujeres y niñas sobre el acoso en la calle en las ciudades han sacudido una de las creencias arraigadas sobre la VCMN: que está mucho más presente en la esfera privada que en los espacios públicos. Habida cuenta de que la mayoría de la población vive en las ciudades y de la actual tendencia de «feminización de la urbanización», es más importante que nunca invertir en la comprensión

Contribución

de las experiencias de seguridad (o de la falta de ella) de las mujeres en los espacios públicos urbanos y en los sistemas de transporte.

Amplitud y pertinencia de la (in)seguridad de las mujeres en los espacios públicos

En el marco del Programa de Ciudades con Inclusión de Género (2009-2012) se hicieron encuestas en las calles de varias ciudades, cuyos resultados revelaron que en Rosario (Argentina), Petrozavodsk (Rusia), Nueva Delhi (India) y Dar es Salaam (Tanzania) las mujeres consideraban el género como el factor principal de identidad personal que contribuye a su falta de seguridad (WICI, 2010a).

La violencia y la amenaza de violencia a que se ven sometidas las mujeres y las niñas constituyen una violación de sus derechos humanos y un obstáculo para lograr la igualdad de género. Además, limita su libertad de circulación y su capacidad de participar de manera plena y libre como ciudadanas, con lo que se les niega la posibilidad de hacer valer sus derechos en la ciudad (Moser, 2012). Por ejemplo, el hecho de que una mujer no se sienta segura utilizando el transporte público es algo que pone en peligro su posibilidad de acceder a un empleo y lograr la independencia económica. Las tareas y oportunidades diarias de las mujeres son moldeadas por la preocupación por su seguridad personal en el entorno urbano. Ese hecho representa una violación directa de los derechos de la mujer, en virtud de lo establecido en la Convención de 1979 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CETFDICM).

Los resultados de una encuesta de Gallup realizada en 2011 apuntan a una «brecha de género en materia de seguridad», lo que significa que los hombres y mujeres, estando en el mismo sitio y en el mismo momento, experimentan un nivel de seguridad diferente. Además, los resultados ponen de relieve que ese hecho está más marcado en los países de altos ingresos, en que la media de esa brecha es del 23%, que en los países de bajos ingresos, en los que la diferencia media en el nivel de seguridad entre hombres y mujeres es del 8%

Figura 1 En la ciudad o área donde vive, ¿se siente seguro(a) caminando solo(a) por la noche, o no?

Porcentaje de respuesta «sí, me siento seguro(a)» entre mujeres y hombres en cada país

	MUJERES	HOMBRES	DIFERENCIA
Nueva Zelanda	50%	85%	-35
Argelia	32%	66%	-34
Malta	48%	82%	-34
Chipre	57%	85%	-28
Italia	40%	68%	-28
Albania	54%	81%	-27
Francia	51%	78%	-27
Australia	51%	78%	-27
Estados Unidos	62%	89%	-27
Finlandia	66%	92%	-26
Suecia	65%	91%	-26
Irlanda	58%	83%	-25
Portugal	51%	76%	-25
Yemen	56%	80%	-24
Bélgica	52%	76%	-24
Malasia	34%	58%	-24
Japón	57%	81%	-24
Estonia	46%	69%	-23
República Checa	48%	71%	-23
Eslovaquia	48%	70%	-22
Países Bajos	69%	91%	-22
Letonia	39%	60%	-21
Moldavia	40%	61%	-21
Alemania	67%	88%	-21
Reino Unido	62%	82%	-20
Taiwán	54%	74%	-20
Polonia	50%	70%	-20

Fuente: Crabtree et al. (2012)

(ver figura 1). Si estos datos no estuvieran desglosados, podríamos concluir que el 49% de los argelinos se sienten seguros al andar solos por su barrio por la noche. Sin embargo, eso sería totalmente engañoso, puesto que se trata de uno de los países con una de las mayores brechas de género en materia de seguridad: solo el 32% de las mujeres se sienten seguras caminando solas por la noche en su barrio, frente al 66% de los hombres (Crabtree et al., 2012). Por desgracia, muchas ciudades y países aún no recogen esos datos desagregados por sexo.

La normalización del acoso sexual y la violencia contra las mujeres jóvenes y las niñas está tan extendida que las niñas interiorizan como esperable depararse

con esos comportamientos en los autobuses y al andar por la calle, aceptándolos como parte integrante de la vida diaria (Hlávka, 2014). En Kampala, el 80% de las adolescentes afirmaron que no se sentían seguras en los espacios públicos de su ciudad (Plan International et al., 2013).

La inversión llevada a cabo para entender la amplitud del acoso en la calle es relativamente reciente y aún queda mucho trabajo por hacer. Los primeros resultados apuntan que la frecuencia con la que se da ese hecho es impactante. Por ejemplo, un estudio llevado a cabo por ONU Mujeres en 2013 reveló que el 99,3% de las mujeres egipcias habían sufrido alguna forma de acoso sexual. El estudio puso de manifiesto que «el 96,5% de las mujeres encuestadas afirmó que el acoso sexual se produjo tocando, que es la forma más común en que se manifiesta al acoso sexual. El acoso sexual verbal obtuvo la segunda tasa más elevada, con un 95,5% de mujeres que afirmaron haberlo sufrido» (Basil El-Dabh, 2013). El 8 de mayo de 2014, el proyecto británico «Everyday Sexism» animó a las personas a que compartieran sus experiencias de contacto físico no deseado en Twitter utilizando el hashtag #Grabbed (agarrada). Según el International Business Times, el hashtag se utilizó más de 6000 veces y fue *trending topic* en el Reino Unido aquella tarde.⁵² Estos dos ejemplos demuestran que el acoso en la calle que enfrentan las mujeres y las niñas suele ser de tipo físico.

Los transportes públicos siempre se consideran un lugar clave en que las mujeres y las niñas sufren acoso, intimidación y miedo (WICI, 2010a). Una encuesta reciente realizada entre más de 1000 chicas adolescentes en El Cairo, Nueva Delhi, Hanói, Lima y Kampala, puso de manifiesto que en todas las ciudades las chicas afirmaban sentirse incómodas, inseguras o no respetadas al desplazarse en autobús. Para muchas chicas, la apatía de quienes estaban alrededor fue un factor clave que afectó a su sensación de inseguridad. De hecho, solo el 2,2% de las chicas de Lima informaron que «siempre se sienten seguras» al utilizar los transportes públicos (Plan International et al., 2013). El acoso sexual en el transporte público está tan extendido que las ciudades estadounidenses de Boston, Washington y Filadelfia crearon campañas contra el acoso en sus sistemas de transporte, animando a las personas a denunciar y a ofrecer apoyo, en caso de que presenciaran un acto de acoso. Más recientemente, la Policía de Transporte Británica creó el «Proyecto Guardián», cuyo objetivo es «reducir las agresiones sexuales y los comportamientos sexuales no deseados en los transportes públicos de Londres».⁵³

¿Qué se está haciendo para aumentar la seguridad de las mujeres en los espacios públicos?

Pese a esas cifras desalentadoras y deprimentes, se están llevando a cabo un número cada vez mayor de iniciativas creativas e innovadoras en ciudades de todo el mundo para desafiar la cultura y los sistemas que permiten que la violencia contra las mujeres y las niñas prospere en los ambientes urbanos. Sobre la base de gran parte del trabajo iniciado en las ciudades canadienses a finales de los años ochenta y noventa, iniciativas lideradas por el Programa Ciudades Más Seguras de ONU-Hábitat, Mujeres y Ciudades Internacional y la Red Mujer y Hábitat de América Latina comenzaron a plantear preguntas en torno a la seguridad urbana desde una perspectiva de género en las ciudades de todo el mundo. Adaptaron y desarrollaron nuevas herramientas y metodologías para involucrar activamente a las mujeres locales en el diagnóstico de los problemas de seguridad a que se enfrentan sus comunidades y en la elaboración de recomendaciones para mejorar su seguridad o sensación de seguridad en sus ciudades. Estos proyectos reconocieron el papel fundamental de los gobiernos municipales y lograron que las mujeres participaran en el proceso. Recientemente se alcanzó un punto de inflexión cuando diversos organismos de las Naciones Unidas (ONU Mujeres, UNICEF) y grandes ONGs internacionales (ActionAid, 2013) lanzaron sus propios programas para lograr ciudades seguras para las mujeres y las niñas, basándose en el conocimiento y el éxito de los trabajos previos. En la época de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Seguridad de las Mujeres en Nueva Delhi, en 2010, se habló de un «movimiento mundial en pos de ciudades más seguras para las mujeres y las niñas».

Mientras que los grupos más grandes antes mencionados continúan trabajando en estos temas, muchas mujeres jóvenes y líderes de base de ciudades de todo el mundo han defendido recientemente muchas nuevas iniciativas que están ganando terreno y atención por parte de los medios y ayudando a poner el tema de la seguridad de las mujeres y las niñas en la agenda de los espacios públicos urbanos.

Campañas de arte y sensibilización

Nombrar y reconocer el problema es uno de los primeros pasos para ser capaz de movilizar a las principales partes interesadas para invertir en la prevención y la reducción de los incidentes de VCMN en espacios públicos. Esa toma de conciencia se hace con frecuencia a través del arte y, cuando los grupos están más organizados, se crean campañas para abordar los problemas. Por ejemplo, un resultado inesperado de la Primavera Árabe es que los medios de comunicación

mostraron para todo el mundo el acoso que las mujeres sufren en Egipto, en particular en El Cairo. El proyecto «Mujeres en los Muros» nació gracias a un grupo de artistas locales que se sirvieron del grafiti y el *street art* para abordar el empoderamiento de las mujeres.⁵⁴ Muchas de las piezas denuncian el acoso y las agresiones sexuales que sufren las mujeres de Egipto. Otro ejemplo es Tatyana Fazlalizadeh, artista que reside en Brooklyn, que creó la serie artística «Dejad de Decirles a las Mujeres que Sonrían». Está compuesta de una serie de dibujos de retratos de mujeres en espacios públicos con mensajes dirigidos directamente a los agresores, como «No me llares cariño» o «Mi apariencia no es una invitación».⁵⁵ El artista tiene previsto ampliar la serie para representar a mujeres de diferentes ciudades.

Tecnología y crowdsourcing

Con la disponibilidad, asequibilidad y accesibilidad cada vez mayor de los teléfonos inteligentes, han surgido iniciativas para aprovechar el poder de internet y la tecnología móvil para denunciar casos de acoso y agresiones sexuales a través del desarrollo de aplicaciones móviles (*apps*). Las aplicaciones móviles y sitios web, como iHollaback, Stop Street Harassment, HarrassMap, Everyday Sexism Project y el blog Harassment on Translink, permiten a los usuarios informar y compartir sus historias de forma anónima. Estos espacios se han convertido en «espacios seguros» virtuales y han generado una enorme cantidad de datos sobre incidentes no reportados de VCMN en los espacios públicos urbanos. Muchos de esos datos están geoetiquetados, lo cual proporciona información importante para la prevención específica en ciertos «puntos calientes» de la ciudad. Otra aplicación móvil importante para la seguridad de las mujeres es Safetipin.⁵⁶ Esta aplicación, desarrollada en Nueva Delhi, supone esencialmente una herramienta digital de diagnóstico de seguridad de las mujeres, lo que permite que los usuarios hagan diagnósticos de seguridad de su ciudad a través de sus teléfonos. La información está geoetiquetada y aparece en una plataforma que la presenta en mapas. Desde su lanzamiento, en noviembre de 2013, se han realizado más de 6 000 auditorías de seguridad con esta aplicación.

Planificación urbana para la seguridad de las mujeres

Las auditorías de seguridad de las mujeres se centran en gran medida en documentar los factores del entorno construido que dificultan la sensación de seguridad de la mujer. Se basan en los principios del diseño para la seguridad de las mujeres y tratan aspectos como la iluminación, la vigilancia informal

y formal y el mantenimiento. Aunque las respuestas a los problemas de seguridad documentados pueden darse a largo plazo y ser costosas (por ejemplo, un parque de la ciudad canadiense de Gatineau fue rediseñado siguiendo las recomendaciones de un grupo de mujeres de edad avanzada), también pueden darse soluciones a corto plazo que sean baratas y tengan consecuencias positivas. Por ejemplo, las mujeres de un asentamiento informal de Dar es Salaam (Tanzania) afirmaron que se sentirían más seguras si las calles tuvieran nombre (WICI, 2010b). De esta manera, las mujeres pintaron nombres en trozos de madera y los pusieron por toda la comunidad. La administración municipal formalizó posteriormente los nombres con que las mujeres habían bautizado las calles (WICI, 2012).

Mejorar los servicios urbanos

Una última categoría en que se está trabajando para mejorar la seguridad de las mujeres y las niñas y su inclusión en las ciudades se centra en proporcionar capacitación a las personas que prestan servicios públicos urbanos. Por ejemplo, una ONG de Nueva Delhi llamada Jagori ha formado a los conductores de autobús sobre la seguridad de las pasajeras. La formación se centra en mostrar la fundamentación del acoso sexual en un contexto más amplio de discriminación de género, tratando de deshacer los estereotipos y supuestos de género. Situados en los autobuses de la ciudad y usando juegos de rol, los conductores de autobuses aprenden a reconocer el acoso sexual y van apuntando sugerencias sobre la forma de responder a esos problemas. Cerca de 4000 conductores han participado hasta la fecha en la formación.⁵⁷ Por otro lado, en América Latina, la Red Mujer y Hábitat está liderando un programa regional destinado a promover los derechos de las mujeres a vivir libres de VCMN en las ciudades. Están trabajando para fortalecer la colaboración entre las organizaciones de mujeres y la policía, y proporcionan capacitación a las instituciones policiales en materia de igualdad de género y sobre cómo manejar los casos de VCMN. Con ello, se espera lograr la transformación de las prácticas de la policía para promover una mayor seguridad de las redes en la ciudad.⁵⁸

Conclusiones y orientaciones futuras

A medida que nuestras ciudades siguen creciendo, tenemos la responsabilidad de entender y responder a las necesidades de las mujeres y las niñas, y hacer que la infraestructura física y el entorno construido sean inclusivos desde el punto de vista del género. Es necesario introducir políticas y programas urbanos que creen un espacio para la participación significativa de las mujeres en la configuración de la gobernanza y el desarrollo urbanos. No hemos hecho

más que empezar a entender el enorme alcance del acoso sexual al que se enfrentan las mujeres y las niñas mientras se desplazan por el entorno urbano. Hemos de contar con mayores recursos para entender no solo el alcance del problema, sino el verdadero impacto de las soluciones propuestas. El Programa Mundial Ciudades Seguras Libres de Violencia hacia las Mujeres y las Niñas, de ONU Mujeres, pretende comenzar a llenar este vacío a través de una evaluación de impacto integral (ONU Mujeres, 2013). También se requiere una mayor inversión para entender de qué manera los problemas de la exclusión de género y la violencia contra las mujeres y las niñas interactúan con otras cuestiones urbanas, como los servicios básicos. Es cierto que WICI, Jagori y ActionAid han comenzado a trabajar en esa área, pero aún queda mucho por hacer. Al igual que sucede con cualquier iniciativa de prevención urbana, para su éxito es esencial la participación de diversos sectores público y varias partes interesadas. A medida que se desarrollan e introducen en todo el mundo un número creciente de iniciativas para lograr ciudades seguras para las mujeres y las niñas, es fundamental avanzar a partir de las lecciones y la experiencia de lo que se ha logrado hasta ahora.

«Hacer las ciudades y las comunidades seguras para las mujeres y las niñas puede ampliar su plena participación social, económica, cultural y política como ciudadanas iguales. Las ciudades y comunidades seguras y libres de violencia contra la mujer ayudan a crear igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. Si son seguros y cómodos, los espacios públicos de las ciudades y comunidades ofrecen un sinfín de posibilidades para la participación de las mujeres y las niñas en los ámbitos del trabajo, la educación, la política y el ocio. La creación de ciudades y comunidades seguras para las mujeres y las niñas depende de la eliminación de la violencia y la inseguridad que impiden que las mujeres y las niñas usen los espacios públicos libremente, como ciudadanas con igualdad de derechos humanos a las oportunidades y la seguridad».⁵⁹

La violencia contra las mujeres en la Unión Europea. Una encuesta en los 28 países

Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁶⁰

Si bien la Unión Europea (UE) no cuenta con una legislación para sus 28 Estados miembros⁶¹ que aborde integralmente la violencia contra las mujeres, ha habido una serie de medidas políticas a nivel de la Unión que se centran en diferentes aspectos de ese fenómeno. Por ejemplo, se ha realizado una provisión de fondos para iniciativas de investigación (verbigracia, a través del programa de financiación DAPHNE), así como una legislación sobre el acoso sexual (Directiva sobre la igualdad de género (refundición)⁶²), la orden europea de protección⁶³ y un reglamento sobre el reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil⁶⁴, así como una Directiva sobre los derechos de las víctimas de delitos en la Unión Europea (Directiva sobre las Víctimas de la UE⁶⁵). Junto a estos avances dentro de la UE, en 2011 el Consejo de Europa aprobó el Convenio sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (Convenio de Estambul)⁶⁶, que es el primer instrumento jurídicamente vinculante en este ámbito en Europa. A pesar de estos avances, los responsables políticos han observado la falta de datos comparables sobre los actos violentos sufridos por las mujeres y los detalles sobre el alcance, la naturaleza y las consecuencias de tales actos. Como resultado de ello, el Parlamento Europeo pidió a la Agencia Europea de Derechos Fundamentales en noviembre de 2009 que llevara a cabo una recopilación de datos comparables y fiables sobre la violencia contra las mujeres en la UE, una petición que luego plantearon igualmente los Estados miembros de la UE en el Consejo de la Unión Europea.

En los últimos 20 años, en muchos Estados miembros de la UE se han realizado encuestas nacionales sobre la violencia contra la mujer. No obstante, no ha sido el caso en todos los países y los datos existentes no ofrecían una visión general de la amplitud y naturaleza de las diversas formas de violencia, debido a la falta de armonización en la formulación de preguntas, la población objetivo y los métodos de investigación. A diferencia de las encuestas de victimización delictiva, en solo unos pocos países se han incorporado datos sobre la violencia contra las mujeres en el sistema nacional de recopilación de datos de victimización, lo que habría permitido repetir tales encuestas; como

Contribución

resultado, muchas encuestas sobre violencia contra las mujeres no se han repetido y los datos disponibles no están actualizados.

FRA fue muy cuidadosa en la elaboración de la encuesta, en un proceso que se extendió a lo largo de más de dos años y en el que se ha consultado a diversas partes interesadas y a un grupo de expertos para asegurar que la encuesta respondiera a las necesidades de los responsables políticos de encontrar información objetiva, fiable y comparable. En cada uno de los 28 Estados miembros de la UE, se entrevistó a una muestra representativa y aleatoria de mujeres (de 18 a 74 años), sumando un total de 42000 entrevistas cara a cara en la UE. Los entrevistadores encargados de recoger esos datos, que ya contaban con una amplia experiencia, se sometieron a un programa de capacitación de dos días, a fin de prepararlos para el tema y asegurar que las entrevistas se llevan a cabo de manera confidencial y sensible.

La encuesta planteó preguntas sobre diversas formas de violencia contra las mujeres y, en ciertos aspectos, fue más allá de las encuestas nacionales existentes. Además de preguntas sobre violencia física, sexual y psicológica, también había cuestiones sobre la experiencia de las mujeres respecto al acoso sexual (incluido el ciberacoso sexual), acecho o *stalking* (incluido el ciberacecho), la victimización en la infancia (antes de los 15 años) y preguntas sobre el miedo a la victimización y conocimiento de sus derechos. La FRA publicó los resultados detallados de la encuesta en marzo de 2014, junto con un informe técnico y el cuestionario de la encuesta.⁶⁷

Alcance del problema

Los resultados de la encuesta muestran que unas 13 millones de mujeres en la UE han experimentado violencia física en el transcurso de los 12 meses anteriores a las entrevistas, y que unos 3,7 millones de mujeres han sufrido violencia sexual en el mismo periodo. Un número mucho mayor de mujeres ha sido víctima de violencia física y/o sexual a lo largo de

su vida, puesto que una de cada tres (33 %) ha sido víctima de violencia física y/o sexual después de cumplir los 15 años, tanto por parte de sus parejas como de quienes no eran pareja.

Una tercera parte de las víctimas de violencia de pareja (33 %) y una cuarta parte de las víctimas de la violencia fuera de la pareja (26 %) contactaron a la policía o alguna otra organización o servicio —como un proveedor de servicios de atención sanitaria o una organización de ayuda a las víctimas— tras el incidente de violencia de mayor gravedad. En concreto, las víctimas denunciaron el incidente más grave de violencia en la pareja a la policía en el 14 % de los casos y el incidente más grave de violencia fuera de la pareja en el 13 % de los casos. Para aproximadamente una cuarta parte de las víctimas, el sentimiento de vergüenza por lo sucedido fue la razón para no denunciar a la policía o a cualquier otra organización el incidente más grave de violencia sexual, ya fuera el agresor su pareja u otra persona. Cuando se les preguntó qué tipo de ayuda habría sido útil, las mujeres respondieron que, como resultado del incidente más grave de violencia, antes que nada les hubiera gustado tener a alguien con quien hablar y que les diera apoyo (33 %-54 %, dependiendo del tipo de violencia y agresor), seguido de protección (12 %-25 %) y otro tipo de ayuda práctica (13 %-21 %).

En la UE-28, el 18 % de las mujeres han sufrido acoso tras los 15 años de edad y el 5 % de las mujeres lo han experimentado en los 12 meses anteriores a la entrevista. Esto corresponde a unos 9 millones de mujeres en la UE-28 que sufren acoso en un plazo de 12 meses. Las formas más comunes de acoso implican mensajes repetidos, ofensivos y amenazantes; por ejemplo, cerca del 14 % de las mujeres han recibido mensajes o llamadas telefónicas ofensivas o amenazantes de manera repetida de la misma persona, mientras que el 8 % han sido seguidas o han visto a alguien merodeando fuera de su casa o de su lugar de trabajo.

Una de cada diez mujeres (9 %) ha sido acechada por su pareja anterior. De todas las mujeres víctimas de acoso, una de cada cinco (21 %) lo sufrió durante más de dos años. El ciberacoso (o *cyberstalking*) —el que se realiza mediante correos electrónicos, mensajes de texto o por internet— afecta especialmente a las mujeres jóvenes. De todas las mujeres de 18 a 29 años, el 4 % han sufrido ciberacoso en los 12 meses anteriores a la entrevista de la encuesta, en comparación con el 0,3 % de las mujeres de 60 años o más.

En total, el 55 % de las mujeres de la UE-28 han sufrido una o más formas de acoso sexual tras los 15 años de edad y una de cada cinco mujeres (el 21 %) lo han experimentado en los 12 meses anteriores a la entrevista. Entre las mujeres que han sufrido acoso

sexual al menos una vez desde los 15 años, el 32 % indicaron que el autor fue alguien del ámbito laboral, como un colega, un jefe o un cliente.

El riesgo de las mujeres jóvenes de entre 18 y 29 años de convertirse en blanco de insinuaciones ofensivas y amenazantes en internet es el doble de alto que para las mujeres de 40 y 49 años, y más de tres veces mayor que el riesgo para las mujeres de entre 50 y 59 años. El acoso sexual lo sufren con mayor frecuencia las mujeres con un título universitario y las mujeres de las categorías profesionales más altas: el 75 % de las mujeres de la alta dirección y el 74 % de las profesionales han sufrido acoso sexual alguna vez en su vida.

En promedio, el 33 % de las mujeres han sufrido violencia física o sexual por parte de un adulto durante la infancia, es decir, antes de los 15 años. Aproximadamente el 12 % de las mujeres afirman que han experimentado alguna forma de violencia sexual por parte de un adulto antes de los 15 años, lo que corresponde a unos 21 millones de mujeres en la UE. Los perpetradores de la violencia física durante la infancia eran principalmente familiares. Más de la mitad de las mujeres que había sufrido algún tipo de violencia física antes de cumplir los 15 años indicó que el autor había sido su padre (55 %) y casi la mitad apunta a su madre como autora (46 %) (las mujeres podían indicar en la encuesta uno o más autores, según su experiencia). Casi todos (97 %) los perpetradores de violencia sexual contra las niñas son hombres. Una de cada dos mujeres que fue víctima de violencia sexual durante la infancia afirma que el autor fue un hombre que no conocía.

De los resultados de la encuesta a la acción

Siguiendo su mandato, la Agencia incluye en sus informes opiniones para asesorar a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros sobre los posibles planes de acción en vista de las evidencias recopiladas y presentadas por los expertos de la Agencia.

Se alienta a los Estados miembros de la UE a utilizar los resultados de la encuesta en el proceso de firma y ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, que es el primer instrumento jurídicamente vinculante de ese tipo en Europa. Los resultados de la encuesta documentan las necesidades específicas y los retos de la prestación de servicios para las mujeres víctimas de violencia sexual y, por lo tanto, los Estados miembros de la UE deben prestar atención a la satisfacción de estas necesidades en la aplicación de la Directiva de las Víctimas de la UE. La Directiva reconoce las necesidades especiales de

diversos grupos de víctimas vulnerables, incluidas las víctimas de la violencia de género, además de establecer una serie de objetivos respecto al acceso de las víctimas de delitos a los servicios de apoyo y prevención de «victimización secundaria» durante los procedimientos de la justicia penal.

Considerando la magnitud del problema —la violencia física y sexual afecta a una de cada tres mujeres de más de 15 años en la UE—, las acciones de política que siguen al Programa de Estocolmo⁶⁸ de la UE deben asegurar que la violencia contra las mujeres sea abordada como una violación de los derechos fundamentales. La participación del sector privado sería esencial de muchas formas, desde la lucha contra la violencia y el acoso sexual en el lugar de trabajo hasta hacer que las plataformas de redes sociales y otros proveedores de servicios en línea ejerzan un papel más proactivo para ayudar a las víctimas a denunciar los abusos que tienen lugar a través de estos medios.

Aunque se pueda detectar una cierta «fatiga de los planes de acción» en algunos Estados de la UE, en que los planes de acción para combatir la violencia contra las mujeres han expirado sin ser renovados ni reorientados, los resultados muestran que la violencia tiene lugar todos los días y en todas partes, lo cual muestra la necesidad de una cooperación eficaz entre múltiples agencias, y las acciones para combatir la violencia contra las mujeres han de incluir medidas que traten de educación, salud, así como de los sectores de las tecnologías de la información y la comunicación, por citar solo algunos.

También es preciso dedicar mayor atención a la manera de tratar la violencia contra las mujeres, que debe considerarse un asunto público y no privado. Al respecto, es necesario alentar a las mujeres a hablar abiertamente sobre sus experiencias y a los hombres a participar en ese proceso. El sistema de justicia penal y otros proveedores de servicios deben asegurarse de recopilar datos sobre la violencia contra las mujeres y publicarlos de manera desagregada por sexo, de forma que la violencia contra la mujer no permanezca oculta y sea posible examinar el volumen y la tendencia de los incidentes registrados.

Juzgados especiales de violencia doméstica en Canadá

Carmen Gill⁶⁹

Durante los últimos treinta años, el sistema de justicia penal de Canadá ha asumido un papel activo e intervencionista en respuesta a la violencia doméstica, en parte mediante la elaboración de nuevas políticas y legislación en materia de aplicación de la ley (Federal-Provincial-Territorial Ad Hoc Working Group on Family Violence, 2013; Gill & Thériault, 2010; Johnson & Dawson, 2011; Ursel *et al.*, 2008b). Una innovación importante en la respuesta de la justicia penal fue la creación de juzgados especializados dedicados a los casos de violencia doméstica. Tales juzgados se han creado igualmente en países como Australia (Stewart, 2011), Nueva Zelanda (Knaggs *et al.*, 2008), el Reino Unido (Cook *et al.*, 2004) y varios estados de los Estados Unidos (Labriola *et al.*, 2008) como alternativa a los enfoques jurisdiccionales tradicionales, que no respondían adecuadamente a la complejidad de la cuestión.

Los casos de violencia doméstica son claramente reconocidos e identificados por los juzgados especializados. Las investigaciones han puesto de manifiesto la dificultad de los juzgados no especializados para identificar esos delitos, puesto que a menudo no se registran como casos de violencia doméstica (Gill & Ruff, 2010). Eso se debe en parte a que los delitos de violencia doméstica pueden abarcar diversas formas de delitos violentos, tales como agresión, acoso criminal, uso de armas de fuego, etc.; delitos contra la propiedad, tales como allanamiento de morada, hurto, robo; y otros delitos tipificados en el Código Penal, como infracciones contra la administración de justicia, alteración del orden público, falsificación, etc. Con la actuación de los juzgados especializados, cualquier posible delito relacionado con la violencia doméstica es procesado como un delito de violencia doméstica.

Los juzgados especializados se crearon para hacer frente a los desafíos que se presentan al tratar los casos de violencia doméstica mediante los procedimientos tradicionales. Entre los problemas derivados de su procesamiento mediante la justicia tradicional, se encuentran los siguientes: la victimización secundaria de la víctima durante el proceso judicial; los frecuentes casos de retractación de la víctima y de su negativa a declarar; la falta de protección

Contribución

y asesoramiento para las víctimas y los testigos antes, durante y después de la sentencia; así como las largas demoras en los procedimientos judiciales, etc.

El término *juzgado especializado* se utiliza para una amplia gama de procesos especializados, entre ellos la investigación, la acusación, el enjuiciamiento y el proceso judicial propiamente dicho. Abarca diversos servicios relacionados (programas comunitarios, servicios para las víctimas y organismos para el tratamiento de los infractores) que apoyan a los juzgados y trabajan con ellos (Busby, Koshan y Wiegers, 2008). En comparación con los procesos tradicionales, los procesos especializados tienen un enfoque más integral que puede ayudar a responder a las situaciones de violencia doméstica (Elley, 2005). Reúnen a profesionales capacitados que entienden los problemas, monitorean las condiciones de la emisión de la sentencia, abogan por tratamientos positivos para las víctimas, establecen un sistema de respuesta que fomenta y apoya la responsabilidad del infractor y promueven un enfoque coordinado entre las unidades de la policía, los fiscales, los servicios a las víctimas y los oficiales de libertad vigilada (Dawson y Dinovitzer, 2001; Gill & Tutty, 2005; Ursel, 2002). El objetivo es reducir el número de casos de violencia doméstica mediante la colaboración con socios clave de la comunidad para garantizar el acceso oportuno a los servicios de apoyo para las víctimas y a programas de intervención para los infractores.

En general, los tribunales especializados han demostrado aumentar el tratamiento especializado por orden judicial para los infractores sin antecedentes penales, y han aplicado tasas de encarcelamiento más elevadas para los infractores reincidentes (Moyer y Associates, 2000). Además, los juzgados especializados hacen también que disminuya la reincidencia (Hoffart y Clark, 2004). Efectivamente, esos juzgados brindan un proceso judicial más conveniente para los casos de violencia doméstica, si los comparamos con los juzgados ordinarios (Gill y Ruff, 2010). Un proceso judicial oportuno y apropiado aumenta la seguridad de la víctima y hace disminuir la probabilidad de que la víctima se retracte de su declaración. Al proporcionar una respuesta coordinada y un equipo de acusación que está atento a la realidad única de la

violencia doméstica, algunos juzgados especializados han logrado efectivamente redefinir la manera de medir el éxito en una respuesta judicial a los casos de violencia doméstica y satisfacer las diversas necesidades de las víctimas mejor que los juzgados convencionales (Ursel, 2002). Algunos de los factores que hacen mejorar la seguridad de la víctima en la responsabilidad del infractor con los juzgados especializados son un menor tiempo de espera para el proceso judicial, el apoyo a la víctima, la evaluación del riesgo de reincidencia del acusado y la seguridad de la víctima, los programas de intervención disponibles, la supervisión de los órganos judiciales o de libertad condicional y el tratamiento por orden judicial de los infractores.

En Canadá, la creación e implementación de juzgados especializados en violencia doméstica depende de las jurisdicciones provincial y territorial, pero se aplica el Código Penal federal. Algunas jurisdicciones han creado juzgados que juzgan exclusivamente casos de violencia doméstica; otros han cambiado los procesos judiciales para asegurar un procesamiento más eficaz de los asuntos de violencia doméstica; algunos se ocupan de diversas cuestiones de violencia intrafamiliar; y otros cuentan con personal especializado que presta apoyo a las víctimas (Weber, 2000; ver Recuadro 1). Esto significa que no existe un modelo universal de juzgados especializados en materia de violencia doméstica y, por lo general, siguen uno de estos tres modelos: modelos de intervención temprana, modelos de tribunales terapéuticos y modelos que proveen un procesamiento enérgico para los infractores de alto riesgo (Federal-Provincial-Territorial Ad Hoc Working Group on Family Violence, 2013).

El primer Juzgado Especializado para la Violencia Doméstica de Canadá fue establecido en Winnipeg, Manitoba, en 1990. Todo el procedimiento del juzgado está especializado, incluyendo la policía, los servicios a las víctimas, los fiscales, los jueces, las actividades judiciales y correctivas (Ursel *et al.*, 2008a). Más recientemente, Nueva Escocia puso en marcha un Programa de atención para personas condenadas por Juzgados de Violencia Doméstica en 2012, mientras que un Tribunal Facultativo para la Instrucción de las Causas de Violencia Doméstica se creó en Behchoko, en los Territorios del Noroeste en 2013. A día de hoy, hay juzgados especializados o procesos judiciales especializados en violencia doméstica en las siguientes provincias y territorios (Jackson *et al.*, 2013):

Como se mencionó anteriormente, aunque en Canadá hay diversos modelos de juzgados especializados en violencia doméstica, muy pocos han sido evaluados y son escasos los informes publicados y a disposición del público (Hoffart y Clark, 2004; Ursel *et al.*, 2008b). Además, en el país se han llevado a cabo muy

pocos estudios comparativos de casos de violencia doméstica tratados por juzgados especializados y convencionales (Gill & Ruff, 2010).

En un estudio comparativo llevado a cabo en Nueva Brunswick, los investigadores observaron de cerca la información recopilada sobre casos de violencia doméstica tratados en juzgados especializados (Moncton) y no especializados (Fredericton) (Gill y Thériault, 2010). Los resultados muestran claramente que resulta muy difícil identificar quiénes de los acusados en los juzgados no especializados están involucrados en casos de violencia doméstica, puesto que los cargos no están vinculados de forma explícita con situaciones de violencia doméstica. Cuando se cuenta con un juzgado especializado en casos de violencia doméstica, es posible captar la complejidad de la cuestión. Durante el primer año tras el establecimiento del juzgado de violencia doméstica en Moncton en 2007, la provincia de Nueva Brunswick observó un impacto significativo sobre el registro de delitos de violencia doméstica. El número de casos de violencia doméstica pareció aumentar en Moncton en comparación con otras regiones de la provincia, lo que refleja un registro más preciso de los casos debido a los cambios en el proceso judicial. Esto no sucede solo en Nueva Brunswick, sino también en otras jurisdicciones de todo el país (Ursel *et al.*, 2008a). Además, una comparación de los juzgados especializados y no especializados muestra que la longitud de las condiciones de encarcelamiento y libertad condicional eran más largas y más específicas en los juzgados especializados, en comparación con los procesos judiciales ordinarios. Las condiciones de libertad condicional sin poder tener contacto con la víctima, de abstinencia respecto al consumo de alcohol y sin porte de armas de fuego fueron más comunes en los juzgados especializados que en los no especializados. Por lo tanto, es esencial identificar los casos de violencia doméstica al inicio del proceso judicial con el fin de entender cómo se relacionan con los patrones delictivos y puedan ser tratados en el sistema de justicia penal.

Los juzgados especializados son parte de las prácticas prometedoras que ofrecen un proceso judicial más ágil y sentencias más apropiadas para los delitos relacionados con la violencia doméstica. En este sentido, se requieren exámenes permanentes de casos judiciales, que podrán ayudar a proporcionar una mejor comprensión del papel que los tribunales especializados de violencia doméstica desempeñan en la atención y la prevención de la violencia en el futuro.

Recuadro 1 Juzgados y procesos judiciales especializados en Canadá⁷⁰

Columbia Británica	La Columbia Británica cuenta al menos con dos juzgados especializados en violencia doméstica en la isla de Vancouver, en Duncan y Nanaimo. Existen numerosos procesos nacionales con tratamiento especializado en materia de violencia doméstica dirigidos por el poder judicial.
Alberta	Alberta cuenta con juzgados de violencia doméstica en Calgary, Edmonton, Lethbridge, Red Deer, Grande Prairie, Fort McMurray, Airdrie (tribunal de distrito) y Medicine Hat.
Saskatchewan	Saskatchewan ofrece un Tribunal Facultativo para la Instrucción de las Causas de Violencia Doméstica en Regina y Battlefords, y un tribunal regular en Saskatoon que incluye una opción de tratamiento especializado.
Manitoba	Manitoba cuenta con un Juzgado de Violencia Familiar en Winnipeg, que cubre desde la fianza hasta el juicio tanto a nivel provincial como de la Corte Superior. Entre sus componentes especializados, cuenta con: trabajadores especializados de servicios de atención a víctimas y de la fiscalía, 4 tribunales de condado atendidos fuera de Winnipeg por trabajadores especializados de las fiscalías y los servicios a las víctimas, así como en 6 comunidades fuera de Winnipeg, en particular en Manitoba septentrional.
Ontario	Ontario ofrece un Programa de atención para personas condenadas en Juzgados de Violencia Doméstica.
Quebec	Montreal tiene una sala específica dedicada a los casos de violencia doméstica y ofrece un servicio para evaluaciones psicosociales, información, apoyo y remisiones.
Nueva Brunswick	Tribunal Provincial de Violencia Doméstica (Jurisdicción de Moncton).
Nueva Escocia	Programa Piloto de atención para personas condenadas en Juzgados de Violencia Doméstica (en funcionamiento desde junio de 2012).
Nunavut	Rankin Inlet: Programa del juzgado para asistencia a personas condenadas por violencia de pareja.
Territorios del Noroeste	Tribunal Facultativo para la Instrucción de Causas de Violencia Doméstica en Yellowknife, desde marzo de 2011, y en Behchoko, desde abril de 2013.
Yukón	Tribunal Facultativo para la Instrucción de Causas de Violencia Doméstica y Tribunal de la Comunidad de Wellness (no están especializados en violencia doméstica, pero admiten tales casos).

Notas

1 Véase el recuadro 6.1 con las definiciones de VCM y VDP y una explicación de los términos relacionados.

2 Holly Johnson (2013) proporciona un valioso examen sobre el desarrollo de las encuestas sobre violencia contra las mujeres en los últimos 30 años. Esta sección se basa en gran medida en su análisis.

3 Encuestas de hogares de muestras ampliamente representativas a nivel nacional llevadas a cabo principalmente en países de bajos y medianos ingresos.

4 Los países son Bangladesh, Camboya, China, Indonesia, Sri Lanka y Papúa Nueva Guinea.

5 Se utiliza el término *violencia doméstica* en lugar de *violencia de pareja (VDP)* cuando así lo usa la fuente citada.

6 Puede verse un examen sobre los efectos de los entornos vecinales sobre la VDP en Beyer *et al.* (2013).

7 Stolck *et al.* (2013, p. 859).

8 Las mujeres tienen una probabilidad mayor de ser asesinadas por sus parejas que por otros miembros de la familia.

9 Los casos de asesinato-suicidio se definen generalmente como eventos violentos en los que el autor mata a una o más personas y posteriormente se suicida poco tiempo después (Shaw, 2013, p. 26).

10 La prevención de la violencia en los noviazgos adolescentes forma parte del programa en materia de VCM del Instituto Nacional de Justicia de los Estados Unidos (Auchter & Moore, 2013).

11 Este fue el tema principal de las reuniones de la Comisión de la Condición de la Mujer de las Naciones Unidas en 2013.

12 <http://saynotoviolence.org/>

13 Ha sido ratificada por 32 de los 35 Estados miembros. Aunque muchos países promulgaron inicialmente legislación para declarar la violencia doméstica un crimen, un examen de los progresos realizados hasta 2008 encontró una falta de aplicación, recursos y formación, y muchos de los programas estaban siendo ofrecidos por organizaciones no gubernamentales, en lugar de ser apoyados por los gobiernos (OEA-ICM, 2008).

14 Al menos 10 países han de ratificar el tratado para su entrada en vigor; Dinamarca se convirtió en el 11° país en abril de 2014. Otros 25 han firmado ya el Convenio.

15 Gauri van Gulik, defensora de los derechos de la mujer en Human Rights Watch, www.hrw.org/news/2014/04/24/Europe-treaty-violence-against-women-take-effect

16 Los principios básicos de la prevención, la prestación de servicios, el trabajo en colaboración con asociados, los resultados en materia de justicia y la reducción de riesgos siguen formando parte del plan de acción.

17 La ley busca proteger a las víctimas sin criminalizar a la familia y prevé medidas cautelares y sanciones en caso de incumplimiento.

18 Bajo la ley de Clare, la policía está autorizada a revelar detalles sobre el historial previo de la pareja en materia de violencia doméstica o de actos violentos contra las personas.

19 Estos artículos aparecen en un número especial de la revista *Violence Against Women* dedicado al «Programa de Investigación y Evaluación sobre la Violencia contra la Mujer», financiado por el Instituto Nacional de Justicia por un período de 18 años.

20 *Safer Leeds* es la Asociación de Seguridad Comunitaria para la ciudad, creada tras la Ley sobre la delincuencia y los disturbios de 1998.

21 Ello incluye un nuevo sistema de transporte para el centro de la ciudad (llamado Metrocable), la construcción de bibliotecas, espacios públicos y otros servicios, la mejora de los servicios de comercio y banca y la descentralización de las entidades municipales.

22 Según datos de las encuestas de victimización y violencia llevadas a cabo por PREVIVA en las comunidades participantes en la iniciativa.

23 www.changingways.on.ca/

24 www.pro-gam.ca/pages/fr/accueil.php

25 www.mend.ie/

26 La policía ha trabajado en colaboración con el Centro Muriel McQueen Fergusson de Investigación sobre la Violencia Familiar (CBC, 2014).

27 Véase la contribución de Marc Parent en el capítulo ocho del *Informe internacional sobre prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana* del CIPC (2010).

28 E-Maria.eu

29 www.provant.be/welzijn/zorg_en_hulp/geweld_en_slachtofferbeleid/co_3_project/

30 www.idas.org.uk/interagency_making_safe.html

31 www.community.nsw.gov.au/docs_menu/for_agencies_that_work_with_us/our_funding_programs/shlv.html

32 Heise (2011, p. v).

33 Son los programas «Prevention programme for dating abuse» www.hazelden.org/web/go/safedates y «Youth Relationship Project» www.youthrelationships.org/index.html

34 www.mencanstoprape.org/The-Men-of-Strength-Club/

35 *Sisters for Life* es un programa de aprendizaje y acción participativos desarrollado por el Programa de Investigación sobre el Sida Rural y la Acción para el Desarrollo (RADAR, por sus siglas en inglés), que trata sobre VIH/sida, normas de género, creencias culturales, comunicación y la VDP.

36 Stepping Stones www.steppingstonesfeedback.org/.

37 Men as partners www.engenderhealth.org/our-work/gender/men-as-partners.php; Program H. www.promundo.org.br/en/activities/activities-posts/program-h/; Sonke, 2013; Sahayog, www.sahayogindia.org

38 Soul City Institute for Health & Development Communication www.soulcity.org.za

39 www.buzzfeed.com/regajha/indias-incredibly-powerful-abused-goddesses-campaign-condemn

40 <http://thisisabuse.direct.gov.uk/>

41 www.whiteribbon.ca/

42 www.crimepreventionottawa.ca/en/initiatives/violence-against-women

43 www.puntos.org.ni/index.php/es/

44 www.voldmodkvinder.dk/

45 <http://mrcssi.com/>

46 <http://shieldofathena.com/>

47 www.iwdvs.org.au/

48 www.fvpls.org/

49 www.faq-qnw.org/dossiers/non-violence-awareness-campaign-for-men

50 Directora ejecutiva, Mujeres y Ciudades Internacional, Montreal (Quebec, Canadá).

51 Centro Virtual de Conocimiento para Poner Fin a la Violencia contra las Mujeres y Niñas, de ONU Mujeres, Módulo sobre Ciudades Seguras, desarrollado por Mujeres y Ciudades Internacional y la Red Mujer y Hábitat. www.endvawnow.org/en/modules/view/12-safe-cities.html

52 Bates, L. (2013, May 16). Too many women are touched, grabbed and groped without consent". *The Guardian*.

53 Policía de Transporte Británica: www.btp.police.uk/advice_and_information/how_we_tackle_crime/project_guardian.aspx

54 <http://womenonwalls.com/>

55 <http://stoptellingwomentosmile.com/About>

56 www.safetipin.com

57 Campaña de Jagori «Safe Delhi» (Nueva Delhi Segura). Web oficial: <http://safedelhi.jagori.org/news/gender-trainings-with-dtco-our-experiences/>

58 Red Mujer y Hábitat: www.redmujer.org.ar/programas.html

59 www.endvawnow.org

60 La Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA) es una de las agencias descentralizadas de la Unión Europea. Estas agencias se crean para proporcionar asesoramiento especializado a las instituciones de la UE (Consejo, Parlamento y Comisión) y a los Estados miembros. La FRA contribuye a garantizar que se protejan los derechos fundamentales de las personas que viven en la UE. Para obtener más información, consulte <http://fra.europa.eu>.

61 Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, Reino Unido, República Checa y Suecia.

62 Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en cuestiones de empleo y ocupación (refundición), DO 2006, L 204.

63 Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, sobre la orden europea de protección, DO 2011 L 338.

64 Reglamento 606/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, sobre el reconocimiento mutuo de las medidas de protección en materia civil, DO 2013 L 181.

65 Directiva 2012/29/EU del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, que establece normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de la delincuencia, y sustituye la Decisión marco del Consejo 2001/220/JAI, DO 2012 L 315.

66 Para más información, véase http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/about_en.asp.

67 Los resultados completos de la encuesta se presentan en FRA (2014). *Violencia de género contra las mujeres: una encuesta a escala de la UE*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Este informe, junto con un informe resumido (en inglés, francés y alemán), una hoja informativa (en las 22 lenguas de la UE), un informe técnico y el cuestionario de la encuesta, están disponibles en: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/vaw-survey-main-results>. También puede usar el explorador de datos interactivo para navegar por los resultados con más detalle, en particular a nivel de cada Estado miembro: <http://fra.europa.eu/DVS/DVT/vaw.php>.

68 Véase <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:FULL:EN:PDF>.

69 Carmen Gill, Directora, Centro Muriel McQueen Fergusson de Investigación sobre la Violencia, Universidad de Nueva Brunswick.

70 Esta tabla presenta una combinación de juzgados especializados y de procesos en juzgados de todo el país. Los procesos indican que hay algunos días concretos o partes del día destinados a tratar exclusivamente de casos de violencia doméstica y/o procedimientos especializados y/o colaboración con los servicios a las víctimas o a los infractores.

Referencias

CAPÍTULO 6

La violencia de pareja contra la mujer

Abizanda, B., Serra Hoffman, J., Marmolejo, L. & Duryea, S. (2012). *Citizen Security: Conceptual Framework and Empirical Evidence*. Discussion Paper IDB-DP-232. Washington: IDB.

African Union (2003). *Protocol to the African charter on human and peoples' rights on the rights of women in Africa (Maputo Protocol)*. Addis Ababa: African Union Commission.

AGNU (2012a). *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Raschida Manjoo*. A/HRC/20/6 (2012).

AGNU (2012b). *Intensification of efforts to eliminate all forms of violence against women*. A/RES/67/144 (2012).

AGNU (2011). *Strengthening crime prevention and criminal justice responses to violence against women*. A/RES/65/228 (2011).

AGNU (2009). *Intensification of efforts to eliminate all forms of violence against women*. A/RES/64/137 (2009).

AGNU (2008). *Intensification of efforts to eliminate all forms of violence against women*. A/RES/63/155 (2008).

AGNU (2007). *Intensification of efforts to eliminate all forms of violence against women*. A/RES/62/133 (2007).

AGNU (2006a). *UN Secretary General's In-depth Study on All Forms of Violence against Women*. A/61/122/Add.1 (2006).

AGNU (2006b). *Intensification of efforts to eliminate all forms of violence against women*. A/RES/61/143 (2006).

AGNU (2003). *Elimination of domestic violence against women*. A/RES/58/147 (2003).

AGNU (1993). *Declaration on the Elimination of Violence against Women*. A/RES/48/104 (1993).

Agüero, J. M. (2013). *Causal Estimates of the Intangible Costs of Violence against Women in Latin America and the Caribbean*. IDB Working Paper Series No. IDB-WP-414. Washington DC: IDB.

Al Jazeera (2013, August 30). *Saudi Arabia outlaws domestic violence*. Retrieved from www.aljazeera.com/news/middleeast/2013/08/20138290272119559.html

Albuquerque, M., Basinskaite, D., Medina Martins, M., Mira, R., Pautasso, E., Polzin, I. et al. (2013). *European Manual of Risk Assessment (E-Maria)*. Brussels: European Commission.

ANSA (2013) *Declaration on the Elimination of Violence against Women and Elimination of Violence against Children*. Jakarta: ANSA.

ANSA (2004). *Declaration on the Elimination of Violence Against Women in the ASEAN Region*. Jakarta: ANSA.

Ansara, D., L. & Hindin, M. J. (2010). Exploring gender differences in the patterns of intimate partner violence in Canada: a latent class approach. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 64, 849-854.

Auchter, B. & Backes, B. (2013). NIJ's program of domestic violence research: collaborative efforts to build knowledge guided by safety for victims and accountability for perpetrators. *Violence Against Women*, 19(6) 713-736.

Auchter, B. & Moore, A. (2013). Mounting and sustaining the violence against women research and evaluation program at the National Institute of Justice. *Violence Against Women*, 19(6) 687-712.

Australia (2010). *National Plan to reduce violence against women and their children (2010-2022)*. Canberra: Department of Social Services.

Babcock, J. C., Green, C. E., & Robie, C. (2004). Does Batterers' Treatment Work? A Meta-Analytic Review of Domestic Violence Treatment. *Clinical Psychology Review*, 23, 1023-1053.

Barker, G., Contreras, J. M., Heilman, B., Singh, A. K., Verma, R. K., & Nascimento, M. (2011). *Evolving Men: Initial Results from the International Men and Gender Equality Survey (IMAGES)*. Washington, D.C.: International Center for Research on Women (ICRW) and Instituto Promundo. Rio de Janeiro: Instituto Promundo.

Beyer, K., Baber Wallis, A., Hamberger, L. K. (2013). Neighbourhood Environment and Intimate Partner Violence. A Systematic Review. *Trauma, Violence & Abuse*. [Epub ahead of print]

Black, M. C., Basile, K. C., Breiding, M. J., Smith, S. G., Walters, M. L., Merrick, M. T., Chen, J., & Stevens, M. R. (2011). *The National Intimate Partner and Sexual Violence Survey (NISVS): 2010 summary report*. Atlanta: National Center for Injury Prevention and Control.

Bogestam, N. (2013). *Evaluation of the Karin Project*. Stockholm: Swedish National Council for Crime Prevention (Brå).

Brecklin, L. R., & Forde, D. R. (2001). A meta-analysis of rape education programs. *Violence and Victims*, 16, 303-321.

Brennan, S. (2011). *Violent victimization of Aboriginal women in the Canadian provinces, 2009*. Catalogue no. 85-002-X. Ottawa: Statistics Canada.

Campaña Mundial para Poner Fin a la Violencia contra la Mujer del Secretario General de las Naciones Unidas. Disponibles en www.un.org/es/women/endviolence/

Campbell, J. (2005). Assessing dangerousness in domestic violence: history, challenges and opportunities. *Criminology and Public Policy*, 4(4), 653-671.

- Campbell, J., Webster, D. & Glass, N. (2009). The Danger Assessment: Validation of a lethality risk assessment instrument for intimate partner violence. *Journal of Interpersonal Violence*, 24(4), 653-674.
- CBC (2014, February 5). *Fredericton domestic violence issue focus of new police job*. Retrieved from www.cbc.ca/news/canada/new-brunswick/fredericton-domestic-violence-issue-focus-of-new-police-job-1.2525048
- CDC (2003). *Costs of Intimate Partner Violence Against Women in the United States*. Atlanta GA: CDC.
- CdE (2012). *Draft European Union handbook of best police practices on overcoming attrition in domestic violence cases*. Strasbourg: Council of Europe.
- CdE (2011). *Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul Convention)*. Strasbourg: Council of Europe.
- CdE (2009). *Migrant women: at particular risk from domestic violence*. Strasbourg: Council of Europe.
- Cerdá, M., Morenoff, J. D., Hansen, B. B., Tessari Hicks, K. J., Duque, L.F., Restrepo, A., & Diez-Roux, A. V. (2012). Reducing violence by transforming neighbourhoods: a natural experiment in Medellín, Colombia. *American Journal of Epidemiology*, 175(10), 1045-53.
- Chicago (2013, December 3). *Mayor Emanuel, State's Attorney Alvarez, and City Agencies to Create Inter-Governmental Domestic Violence Task Force*. City of Chicago. Retrieved from www.cityofchicago.org/city/en/depts/fss/provdrs/dom_violence/news/2013/dec/mayor-emanuel-state-s-attorney-alvarez-and-city-agencies-to-cr.html
- CIPC (2010). *International Report on Crime Prevention and Community Safety: Trends and Perspectives*. Montreal: CIPC.
- CIPC (2008a). *International Report on Crime Prevention and Community Safety: Trends and Perspectives*. Montreal: CIPC.
- CIPC (2008b). *Women's safety: A Shared Global Concern. Compendium of Practices and Policies*. Montreal: CIPC.
- CIPC (2004). *Developing trust: International approaches to women's safety*. Montreal: CIPC.
- Copenhagen Post (2013, February 1). *Law gives support to foreign domestic abuse victims*. Retrieved from <http://cphpost.dk/news/law-gives-support-to-foreign-domestic-abuse-victims.4209.html>
- DAIP (2014). *Program Evaluation Activities at Domestic Abuse Intervention Programs*. Retrieved from www.theduluthmodel.org/pdf/ProgramEvaluation.pdf
- Devries, K. M., Kishor, S., Johnson, H., Stöckl, H., Bacchus, L. J., García-Moreno, C., & Watts, C. (2010). Intimate partner violence during pregnancy: analysis of prevalence data from 19 countries. *Reproductive Health Matters*, 18(36), 158-170.
- Devries, K. M., Mak, J. Y. T., García-Moreno, C., Petzold, M., Child, J. C., Falder, G. et al. (2013). The Global Prevalence of Intimate Partner Violence Against Women. *Science*, 340, 1527-1528.
- Doward, J. (2013, December 28). Domestic violence set to be targeted by tough new law. *The Observer*. Retrieved from www.theguardian.com/society/2013/dec/28/domestic-violence-new-law-jail-term.
- Duque, L. F. (2010) Public policy to promote human security: Medellín, Colombia, Experience. Presentation at the *Encuentro de Centros Colaboradores da Opas/OMS*, December 1-3, Bogotá.
- Duvvury, N., Callan, A., Carney, P., & Raghavendra, S. (2013). *Intimate Partner Violence: Economic Costs and Implications for Growth and Development*. Women's Voice, Agency, & Participation Research Series No.3. Washington, DC: Banco Mundial.
- REPD (2014). *Prevention of domestic violence in the City of Brno – An interdisciplinary approach*. Retrieved from www.eucpn.org/goodpractice/showdoc.asp?docid=337.
- Finland (2010). *Action plan to reduce violence against women (2010-2015)*. Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health.
- Finland (2008). *Action Plan for Gender Equality (2008-2011)*. Helsinki: Ministry for Foreign Affairs.
- Flood, M. (2013). Engaging Men from Diverse Backgrounds in Preventing Men's Violence Against Women. Stand Up! National Conference on Eliminating All Forms of Violence Against CaLD Women, April 29-30, Canberra, Australia.
- FRA (2014). *Violence against women: an EU-wide survey. Main results*. Luxembourg: Publications Office of European Union.
- France (2011). *3e plan interministériel de lutte contre les violences faites aux femmes 2011-2013. "Protection, Prévention, Solidarité"*. Paris: Ministère des Solidarités et de la Cohésion Sociale.
- Fulu, E., Warner, X., Miedema, S., Jewkes, R., Roselli, T. & Lang, J. (2013). *Why do some men use violence against women and how can we prevent it? Quantitative Findings from the United Nations Multi-country Study on Men and Violence in Asia and the Pacific*. Bangkok: UNDP, UNFPA, UN Women and UNV.
- Futures Without Violence. (2014). *Native Health Domestic Violence Project*. San Francisco, CA.
- Hébert, M., Moreau, C., Lavoie, F., & Fernet, M. (2014). *Violence dans les relations amoureuses à l'adolescence : constats et approches préventives*. Retrieved from http://observatoiremaltraitance.ca/Pages/Coup_d'oeil_sur_les_relations_amoureuses.aspx
- Heise, L. L. (2011). *What Works to Prevent Partner Violence? An Evidence Overview*. London: STRIVE Research Consortium.
- Holt, S., Buckley H., & Whelan S. (2008). The impact of exposure to domestic violence on children and young people: a review of the literature. *Child Abuse & Neglect*, 32(8), 797-810.
- Instituto Promundo, et al. (2012) *Engaging men to prevent gender-based violence: A multi-country intervention and impact evaluation study*. Washington DC: Instituto Promundo.
- Johnson, H. & Dawson, M. (2011). *Violence Against Women in Canada: Research and Policy Perspectives*. Toronto: Oxford University Press.

- Johnson, H. (2013). The gendered nature of violence. An international focus. In Renzetti, C. M., Miller, S. L. and Gover, A. R. (Eds.), *Routledge International Handbook of Crime and Gender Studies*, 91-114. Oxford: Routledge.
- Kelly, L., Adler, J. R., Horvath, M. A. H., Lovett, J., Coulson, M., Kernohan, D., Gray, M., Hillier, J., & Nicholas, S. (2013). *Evaluation of the Pilot of Domestic Violence Protection Orders*. Research Report 76. London: Home Office.
- Knowledge Networks (2011). 2011 *College Dating Violence and Abuse Poll*. Palo Alto: Knowledge Networks, Inc.
- Liem, M., & Oberwittler, D. (2012). Homicide Followed by Suicide in Europe. In Liem, M. & Pridemore, W.A. (Eds.), *Handbook of European Homicide Research: Patterns, Explanations and Country Studies*, 197-215. New York: Springer.
- Liem, M., Barber, C., Markwalder, N., Killias, M., & Nieuwbeerta, P. (2011). Homicide-suicide and Other Violent Deaths: An International Comparison. *Forensic Science International*, 207, 70-76.
- McRobie, H. (2013, August 13). The unsafe house of Italy: violence against women does not break for the summer. *Open Democracy*. Retrieved from www.opendemocracy.net/5050/heather-mcrobie/unsafe-house-of-italy-violence-against-women-does-not-break-for-summer
- Mouzos, J., & Makkai, T. (2004). *Women's experiences of male violence. Findings from the Australian Component of the International Violence Against Women Survey (IVAWS)*. Research and Public Policy Series No. 56. Canberra: Australian Institute of Criminology.
- Norway (2014). *Action Plan against Domestic Violence (2014-2017)*. Oslo: Ministry of Justice and Public Security.
- Norway (2008). *Action Plan Against Forced Marriage (2008-2011)*. Oslo: Ministry of Children and Equality.
- OEA (1994). *Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women (Convention of Belém do Pará)*. Washington DC: OEA.
- OEA-ICM (2008). *Report on the follow-up mechanism (MESECVI) OEA/Ser.G CP/doc. 4288/08 rev. 1 18*. Washington DC: OEA.
- Olive, P. (2007). Care for Emergency Department Patients Who Have Experienced Domestic Violence: A Review of the Evidence Base. *Journal of Clinical Nursing*, 16(9), 1736-1748.
- OMS & LSHTM (2010). *Preventing intimate partner and sexual violence against women: Taking action and generating evidence*. Ginebra: OMS.
- OMS & OPS (2012). *Understanding Violence Against Women. Intimate Partner Violence*. Ginebra: OMS.
- OMS (2013a). *Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence*. Ginebra: OMS.
- OMS (2013b). *Responding to intimate partner violence and sexual violence against women. WHO clinical and policy guidelines*. Ginebra: OMS.
- OMS (2010). *Violence prevention: the evidence*. A series of briefings on violence prevention. Ginebra: OMS.
- ONU DAES (2011). *World Population Policies*. New York: ONU DAES.
- ONU DAES (2010a). *The World's Women 2010. Trends and Statistics*. New York: ONU DAES.
- ONU DAES (2010b). *Handbook for Legislation on Violence against women*. New York: ONU DAES.
- ONU ECOSOC (2014). *Gender Statistics, Report of the Secretary-General*. New York: UN ECOSOC.
- ONU ECOSOC (2013). *Gender Statistics, Report of the Secretary-General*. New York: UN ECOSOC.
- ONU Mujeres (2012). *Handbook for National Action Plans on Violence against Women*. New York: UN Women.
- ONU Mujeres (2011). Maria da Penha Law: A Name that Changed Society. Retrieved from www.unwomen.org/en/news/stories/2011/8/maria-da-penha-law-a-name-that-changed-society/
- OPS (2012). *Violence Against Women in Latin America and the Caribbean: A Comparative Analysis of Population-Based Data from 12 Countries*. Washington DC: OPS.
- Perez, B. (2011). Social urbanism as a crime prevention strategy: the case of Medellín. In Shaw, M. & Carli, V. (Ed.) *Practical Approaches to Urban Crime Prevention. Proceedings of the Workshop held at the 12th UN Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Salvador, Brazil April 12-19 2010*. Montreal: CIPC.
- Philpart, M., Goshu, M., Gelaye, B., Williams, M.A., & Berhane, Y. (2009) Prevalence and risk factors of gender-based violence committed by male college students in Awassa, Ethiopia. *Violence and Victims*, 24(1), 122-36.
- Quebec (2013). *Les crimes d'honneur : de l'indignation à l'action*. Quebec: Conseil du statut de la femme.
- Quebec (2012). *Prévenir, Dépister, Contrer. Plan d'action gouvernemental 2012-2017 en matière de violence conjugale*. Quebec: Gouvernement du Québec.
- REACH Edmonton & the City of Edmonton (2011). *Violence Reduction Action Plan*.
- Runner, M., Yoshihama, M., Novick, S. (2009). *Intimate Partner Violence in Immigrant and Refugee Communities: Challenges, Promising Practices and Recommendations*. Family Violence Prevention Fund for the Robert Wood Johnson Foundation. Princeton: Robert Wood Johnson Foundation.
- Safer Leeds (2013). *Safer Leeds Strategy 2013-2014*. City of Leeds.
- Samad, Y., & Eade, J. (2002). *Community Perceptions of Forced Marriage*. London: Community Liaison Unit, Foreign and Commonwealth Office.
- SAS (2013). *Small Arms Survey Yearbook 2013. Everyday Dangers*. Cambridge & Geneva: University of Cambridge Press & Small Arms Survey.

- Saur, R., Hustad, A. E., Heir, T. (2011). *Violence prevention in Norway. Activities and measures to prevent violence in close relationships*. Report 4. Oslo: Norwegian Centre for Violence and Traumatic Stress Studies.
- Seattle (2013). *2013-2015 Domestic Violence Strategic Plan: Seattle's Criminal Justice Response*. Retrieved from www.seattle.gov/HumanServices/domesticviolence/Seattle_2013-15_Domestic_Violence_Strategic_Plan.pdf
- Shamu, S., Abrahams, N., Temmerman, M., Musekiwa, A., & Zarowsky, C. (2011). A systematic review of African studies on intimate partner violence against pregnant women: prevalence and risk factors. *PLoS One*, 6(3), 17591.
- Shaw, M. (2013). Too Close to Home. Guns and Intimate Partner Violence. In *The Small Arms Survey 2013: Everyday Dangers*. Cambridge & Geneva: Cambridge University Press & Small Arms Survey.
- Silverman J.G., Raj, A., Mucci, L.A., & Hathaway, J.E. (2001). Dating violence against adolescent girls and associated substance use, unhealthy weight control, sexual risk behaviour, pregnancy, and suicidality. *Journal of the American Medical Association*, 286(5), 572-579.
- Solórzano, I., Bank, A., Peña, R., Espinoza, H., Ellsberg, M., Pulerwitz, J. (2008). *Catalyzing personal and social change around gender, sexuality, and HIV: impact evaluation of Puntos de Encuentro's communication strategy in Nicaragua. Horizons Final Report*. Washington DC: Population Council.
- Sonke Gender Justice Network, et al. (2013). *Scorecard on GBV Laws and Policies. Engaging men and boys in the prevention and elimination of gender-based violence (GBV) on the African continent*. Cape Town: Sonke Gender Justice Network.
- SPVM (2013). *Plan d'action stratégique en matière de violence conjugale et intrafamiliale 2013-2017*. Montreal, Quebec.
- Statistics Canada (2005). *Family Violence in Canada: A Statistical Profile*. Catalogue No. 85-224-IX. Ottawa: Statistics Canada.
- Status of Women Canada (2012). *Working Together: Engaging Communities to End Violence Against Women and Girls*. Ottawa: Status of Women Canada.
- Stöckl, H., Devries, K., Rotstein, A., Abrahams, N., Campbell, J., Watts, C., & García-Moreno, C. (2013). The global prevalence of intimate partner homicide: a systematic review. *Lancet*, 382(9895), 859-65.
- Swart, L.-A., Seedat, M., Stevens, G., & Ricardo, I. (2002). Violence in adolescents' romantic relationships: findings from a survey amongst school-going youth in a South African community. *Journal of Adolescence*, 25(4), 385-95.
- Sweden (2012, May 21). *Swedish Domestic Violence Coordinator*. Government Offices of Sweden. Retrieved from www.government.se/sb/d/2708/a/193334
- Sweden (2011). *Violation of integrity crimes and management of cases involving children*. Stockholm: Government Offices of Sweden.
- Sweden (2007). *Action plan for combating men's violence against women, violence and oppression in the name of honour and violence in same-sex relationships*. Stockholm: Government Offices of Sweden.
- Timmerman, C. (2006). Gender Dynamics in the Context of Turkish Marriage Migration: The Case of Belgium. *Turkish Studies*, 7(1), 125-143.
- Tjaden, P., & Thoennes, N. (2000). *Full report of the prevalence, incidence, and consequences of violence against women: Findings from the national violence against women survey*. Washington DC: Department of Justice, National Institute of Justice.
- UK (2014, February 6). *Ending violence against women and girls in the UK*. Home Office. Retrieved from www.gov.uk/government/policies/ending-violence-against-women-and-girls-in-the-uk/supporting-pages/domestic-violence
- UK (2013). *A Call to End Violence against Women and Girls. Action Plan 2013*. London: Home Office.
- UK (2007). *Forced Marriage (Civil Protection) Act*. The Parliament of the United Kingdom.
- UNICEF (2006). *Behind Closed Doors. The Impact of Domestic Violence on Children*. New York: UNICEF.
- UNODC (2014). *Global Study on Homicide 2013. Trends, Contexts, Data*. Vienna: UNODC.
- UNODC (2011a). *Global Study on Homicide 2011. Trends, Contexts, Data*. Vienna: UNODC.
- UNODC (2011b). *Updated Model Strategies and Practical Measures on the Elimination of Violence Against Women in the field of Crime Prevention and Criminal Justice*. Vienna: UNODC.
- UNODC (2010). *Effective police responses to violence against women*, Criminal Justice Handbook Series. Vienna: UNODC.
- UNSD (2013a). *Guidelines for Producing Statistics on Violence against Women: Statistical Surveys*. New York: UNSD.
- UNSD (2013b). *Gender Statistics Manual: Integrating a gender perspective into statistics*. New York: UNSD.
- Wecker, K. (2012, July 11). Colombia approves domestic violence law. *Colombia Reports*. Retrieved from <http://colombiareports.co/colombias-domestic-violence-law-approved/>
- Willman, A., & Makisaka, M. (2010). *Interpersonal Violence Prevention. A Review of the Evidence and Emerging Lessons*. Background Paper, World Development Report 2011. Washington DC: Banco Mundial
- Yoshihama, M. (2009). Literature on intimate partner violence in immigrant and refugee communities: review and recommendations. In Family Violence Prevention Fund (Ed.), *Intimate Partner Violence in Immigrant and Refugee Communities: Challenges, Promising Practices and Recommendations*. Princeton: Robert Wood Johnson Foundation.
- Zedlin, W. (2012, May 15). Turkey: Parliament Adopts Law on Prevention of Domestic Violence. *Global Legal Monitor*, Library of Congress. Retrieved from www.loc.gov/lawweb/servlet/lloc_news?disp3_l205403030_text
- Zhang, T., Hoddenbagh, J., McDonald, S., Scrim, K. (2012). *An Estimation of the Economic Impact of Spousal Violence in Canada, 2009*. Ottawa: Department of Justice Canada.

La seguridad de las mujeres en los espacios públicos

ActionAid International (2013). *Women and the City II: Combating Violence against Women and Girls in Urban Public Spaces – the Role of Public Services*. Retrieved from www.actionaid.org/sites/files/actionaid/women_and_the_city_ii_1.pdf

Basil El-Dabh (2013, April 28). 99.3% of Egyptian women experienced sexual harassment: report. *Daily News Egypt*. Retrieved from www.dailynewsegypt.com/2013/04/28/99-3-of-egyptian-women-experienced-sexual-harassment-report/

Crabtree, S. & Nsubuga, F. (2012). *Women Feel Less Safe Than Men in Many Developed Countries*. Retrieved from www.gallup.com/poll/155402/women-feel-less-safe-men-developed-countries.aspx

FRA (2014). *Violence against women: an EU-wide survey*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Hlavka, H. R. (2014, February 28). Normalizing Sexual Violence: Young Women Account for Harassment and Abuse. *Gender and Society*. Retrieved from <http://gas.sagepub.com/content/early/2014/02/28/0891243214526468>

Moser, C. (2012) Mainstreaming women's safety in cities into gender-based policy and programmes. *Gender & Development*, 20(3), 435-452.

ONU DAES (2010). *The World's Women 2010: Trends and Statistics*. New York: United Nations Publications. Retrieved from <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/Worldswomen/WW2010pub.htm>

ONU Mujeres (2013). *In Brief: Safe Cities Global Initiative*. Retrieved from [www.unwomen.org/ru/what-we-do/ending-violence-against-women/~media/44F28561B84548FE82E24E38E825ABEA.ashx](http://www.unwomen.org/ru/what-we-do/ending-violence-against-women/~/media/44F28561B84548FE82E24E38E825ABEA.ashx)

Plan International, WICI & ONU-HÁBITAT (2013). *Adolescent Girls' Views of Safety in the City*. Retrieved from <http://plan-international.org/files/global/publications/campaigns/girls-views-safety-in-cities-full-report-english.pdf>

WICI (2012). *Tackling Gender Exclusion: experiences from the Gender Inclusive Cities Programme*. Montréal: Women in Cities International.

WICI (2010a). *Learning from Women to Create Gender Inclusive Cities: Baseline Findings from the Gender Inclusive Cities Programme*. Montréal: WICI.

WICI (2010b). *Together for Women's Safety*. Montréal: Women in Cities International

Juzgados especiales de violencia doméstica en Canadá

Busby, K., Koshan, J. & Wiegers, W. (2008). Civil Domestic Violence Legislation in the Prairie Provinces, In: Ursel, J., Tutty L. M. & leMaistre, J. (Eds.) *What's Law Got To Do With It? The Law, Specialized Courts and Domestic Violence in Canada*. Toronto: Cormorant Books.

Cook, D., Burton, M., Robinson, A. & Valley, C. (2004). Evaluation of Specialized Domestic Violence Courts/Fast Track Systems. London: Crown Prosecution Service. Retrieved from www.cps.gov.uk/publications/docs/specializeddv courts.pdf

Dawson, D. & Dinovitzer, R. (2001). Victim cooperation and the prosecution of domestic violence in a specialized court. *Justice Quarterly*, 18(3), 593-622.

Elley, S. (2005). Changing practices: The specialized domestic violence court process", *The Howard Journal of Criminal Justice*, 44(2), 113-124.

Federal-Provincial-Territorial (FPT) Ad Hoc Working Group on Family Violence (2013). *Making the links in family violence cases: Collaboration among the family, child protection and criminal justice systems*. Ottawa: Department of Justice Canada.

Gill, C. & Thériault, L. (2010). Using conditional sentences in domestic violence cases: A New Brunswick Exploration. *Canadian Review of Social Policy*, 63-64, 83-101.

Gill, C. & Ruff, L. (2010). *Moncton Provincial Court-Domestic Violence Pilot Project: A Comparative Study*. Muriel McQueen Fergusson Centre for Family Violence Research.

Gill, C. & Tutty, L. (2005). *Specialized Justice Responses to Domestic Violence in Canada: The Perspective of Women Partners*. 9th International family violence research conference, July. Sheraton Harborside Hotel, Portsmouth, New Hampshire.

Hoffart, I. & Clarke, M. (2004). *HomeFront Evaluation: Final Report*. HomeFront Evaluation Committee. Calgary, Alberta: Synergy Research Group.

Jackson, M., et al. (2013). *Intimate partner violence policy library*. Fredericton, New Brunswick: Canadian observatory on the justice system response to intimate partner violence.

Johnson, H. & Dawson, M. (2011). *Violence against Women in Canada: Research and Policy Perspectives*. Toronto: Oxford University Press.

Knaggs, T., Leahy, F., Soboleva, N. & Ong, S. (2008). *The Waitakere and Manukau family violence courts: An evaluation summary*. Wellington, New Zealand: Ministry of Justice.

Labriola, M., Bradley, S., O'Sullivan, C., Rempel, M & Moore, S. (2009). *A national portrait of domestic violence courts*. New York, NY: Centre for Court Innovation.

Moyer, S. & Associates. (2000). *The Evaluation of the Domestic Violence Courts: Their Functioning and Effects in the First Eighteen Months of Operations, 1998 to 1999*. A report to the Ministry of the Attorney General of Ontario. Toronto, Ontario: Moyer and Associates.

Stewart, J. (2011). Specialist domestic violence courts: What we know now – How far have Australian jurisdictions progressed? *Australian Domestic & Family Violence Clearinghouse*.

Ursel, J. & Hagyard, C. (2008a). The Winnipeg family violence court. In Ursel, J., Tutty L. M. & leMaistre, J. (Eds.), *What's law got to do with it? The law, specialized courts and domestic violence in Canada*. Toronto: Cormorant Books.

Ursel, J., Tutty L. M., & leMaistre, J. (Eds.) (2008b). *What's Law Got To Do With It? The Law, Specialized Courts and Domestic Violence in Canada*. Toronto: Cormorant Books.

Ursel, J. (2002). His sentence is my freedom: Processing domestic violence cases in the criminal justice processing of domestic violence cases in the Winnipeg Family Violence Court. In Tutty, L. M. & Goard, C. (Eds.) *Reclaiming self: Issues and resources for women abused by intimate partners*. Halifax & Winnipeg: Fernwood & RESOLVE.

Weber, J. (2000). Domestic violence courts: Components and considerations. *Journal of the Centre for Families, Children and the Courts*, 2, 23-36.



Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC)

465, rue St-Jean, bureau 803
Montréal (Québec) H2Y 2R6
CANADA

+1 514 288-6731
cipc@cipc-icpc.org
www.cipc-icpc.org