



CENTRE  
INTERNATIONAL  
POUR LA  
PRÉVENTION  
DE LA CRIMINALITÉ

INTERNATIONAL  
CENTRE  
FOR THE  
PREVENTION  
OF CRIME

CENTRO  
INTERNACIONAL  
PARA LA  
PREVENCIÓN  
DE LA CRIMINALIDAD

INFORME INTERNACIONAL  
**PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD  
Y SEGURIDAD COTIDIANA:**  
TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS

**2010**

# **INFORME INTERNACIONAL SOBRE LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD Y LA SEGURIDAD COTIDIANA: TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS**

Bajo la dirección de  
Valérie Sagant y Margaret Shaw.

Preparado por  
Manar Idriss, Manon Jendly, Jacqui Karn y Massimiliano Mulone

Con la participación de todo el equipo del CIPC: Esthela Alvarado, Esteban Benavides, Kassa Bourne, Serges Bruneau, Laura Capobianco, Vivien Carli, Alexandra Dos Reis, Stéphanie Ferland, Émilie Gauduchon, Mélissa Goupil-Landry, Joanie Prince, Yann-Cédric Quéro, Cvetanka Georgieva, Olivier Barchechat, Nathalie Rodrigues, Annik Tousignant.

Y los pasantes del CIPC: Jeanne Allard, Viviana Arango, María Teresa Brito, German Díaz Urrutia, Virginia Duarte Walsh, Élise Fabing, Janina Grabs, Florence Hamel, Josué Koch, Sueann La Touche, Sarah MacLean, Luisa Paez, Diana Preciado, Matias Salazar, Kate Saunders-Hastings, Zhen Zhao.

Esta publicación ha sido financiada principalmente por el Ministerio de Seguridad Pública del Gobierno de Canadá como también por la Delegación Interministerial a la Ciudad del Gobierno Francés, con el apoyo del Ministerio de la Justicia de Francia.  
El conjunto de los miembros del CIPC también contribuyó al proyecto.

El presente informe se encuentra disponible en inglés, francés y español en el sitio internet del CIPC: <http://www.crime-prevention-intl.org/>

La traducción al inglés estuvo a cargo de Thérèse Brown, Duncan Colin Campbell, Ramez Gowey (Bi.Ling Translation Services) y Sheila Wilkin; la traducción al francés estuvo a cargo de Gladys Gazal Gowey (Bi.Ling Translation Services), Cindy Joyal, Susie Lamarche, Pierre St-Onge (Trans3W Inc.) y Mayra Parra (editado por Georges Bastin); la traducción al español estuvo a cargo de Lizette Flores y Jorge Parra (archiTEXTES con la colaboración de María Isabel Llano, Teresa Santos y Arturo Parra).

Diseño y Diagramación :Danalco Impressions

Publicado por:  
Centro internacional para la prevención de la criminalidad (CIPC)  
465, rue Saint-Jean, bureau 803  
Montréal, Québec, Canada, H2Y 2R6  
Teléfono: 1 (514) 288 6731  
Fax: 1 (514) 288 8763  
Email: [cipc@crime-prevention-intl.org](mailto:cipc@crime-prevention-intl.org)

ISBN: 978-2-921916-70-7  
Registro de Propiedad Intelectual: Abril 2010

---

## Palabras de la Presidenta del CIPC

---

En los últimos años, el CIPC ha reunido a expertos y profesionales en cierto número de foros y ha desarrollado una red global de una importancia considerable. Al hacerlo, el Centro ha tenido la oportunidad de conocer una gran variedad de estrategias de prevención de la criminalidad. A nivel mundial, continúan realizándose esfuerzos para garantizar la seguridad de las familias, las comunidades, las sociedades y los países, en circunstancias tan diferentes como aquellas de los síntomas de la inseguridad que afectan a los responsables de la elaboración de políticas, así como a los ciudadanos ordinarios. El Informe internacional proporciona una plataforma de aprendizaje, intercambio y comparatividad, así como las bases para el establecimiento de alianzas.

El Informe de este año cubre tres importantes temas: el **crimen organizado**, las **tendencias de las migraciones** y el **abuso del alcohol y las drogas**. Desafortunadamente, estos temas hacen referencia a muchas comunidades que presentan vínculos entre la opresión y la pobreza, la depresión y el abuso de sustancias. Al documentar estos temas, el informe transforma nuestras ideas en acción buscando mitigar los problemas que van más allá de la experiencia diaria del crimen y la violencia, así como en una cuestión de calidad de vida; la manera como los individuos y las comunidades son el blanco de las ansias del poder y de la codicia de otros.

El informe nos lleva a interrogarnos acerca de la **gobernabilidad de la seguridad**. La "seguridad" es entendida de diferentes maneras en diferentes lugares del mundo. Para las comunidades que cuentan con abundantes recursos, la seguridad es con frecuencia la habilidad de protegerse contra los riesgos conocidos; la aplicación de la tecnología y de la mano de obra contra las intenciones delictivas. En esta ocasión, la seguridad es utilizada para abarcar la "protección", la prevención, la reducción o la eliminación de estos riesgos en búsqueda de un entorno donde los ciudadanos ordinarios puedan vivir y desplazarse sin miedo. Esta sección se centra en la protección con el fin de trabajar en la búsqueda de comunidades seguras, entendiendo las exigencias de los sectores social, de la salud, de la educación, de los deportes, de las artes y de la cultura en términos de su potencial contribución a la seguridad y con el fin de establecer relaciones con la **formación y el desarrollo de competencias**, más allá del sector de la seguridad.

El CIPC ha guiado con frecuencia el debate acerca de las prácticas basadas en la evidencia u orientadas por ésta. Con la exploración del tema de la **evaluación**, el Informe guía a los profesionales hacia una mejor comprensión de la necesidad de la evaluación y hacia metodologías que funcionan en este contexto, sin restringir la creatividad y la innovación, esenciales para el desarrollo de nuevas y mejores intervenciones.

En diciembre de 2009, el CIPC celebró su Decimoquinto aniversario con un coloquio internacional estimulante y pleno de nuevos aprendizajes. A pesar del entusiasmo de la reunión por el reencuentro de viejos amigos, también se constató el desafío y la necesidad de búsqueda de mejores y novedosas prácticas, más rápidas, más rentables, más incluyentes, más sustentables. Este informe también combina el sentido de la continuidad y de nuevas informaciones, nuevos actores, nuevas acciones y nuevos participantes.

El Segundo Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana ha sido, ante todo, el trabajo de un pequeño equipo del CIPC de Montreal, dirigido con una energía extraordinaria y la dedicación de su Directora general saliente, Valérie Sagant. Cada miembro del equipo merece ser reconocido por el trabajo realizado y deseo expresar mi orgullo de estar asociada tanto con el CIPC como al presente Informe, así como mi gratitud y respeto para con quienes lo han producido. El comité editorial realizó una excelente tarea al reunirse con el fin de discutir y analizar, y estimular el debate a lo largo del proceso. Junto con ellos, deseo compartir el sentido del trabajo bien realizado.

Desafortunadamente no estamos cerca de resolver los problemas globales en materia de inseguridad. No obstante, con este informe estamos dando un pequeño paso colectivo hacia el mejoramiento de la calidad de vida de muchos, en muchos países a nivel mundial.



Barbara Holtmann





El Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) es la única organización internacional dedicada exclusivamente a la prevención de la criminalidad y fue creado en 1994 a fin de facilitar los intercambios internacionales de conocimientos y experiencias entre los actores de la prevención.

El Centro fue creado en estrecha colaboración con el Programa de Naciones Unidas para los establecimientos humanos (ONU-Habitat) y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). El CIPC está compuesto por organizaciones internacionales, gobiernos nacionales y regionales, ciudades, organismos no gubernamentales, centros de investigación y organizaciones profesionales que reagrupan a actores de la prevención, provenientes de todos los continentes.

Desde hace 15 años, el Centro ha desarrollado sus actividades en tres áreas principales. El CIPC constituye un centro de recursos y de documentación y publica análisis comparados, compendios de prácticas y este informe internacional. En su calidad de experto, el CIPC interviene ante organizaciones internacionales y socios que lo solicitan para favorecer la integración de enfoques preventivos en el marco de programas internacionales y gubernamentales. Por último, el CIPC apoya el trabajo de los actores de terreno mediante misiones de asistencia técnica, difusión de herramientas y material pedagógico e intercambios entre profesionales de la prevención.

Una de las misiones originales del CIPC ha sido la compilación, el análisis y la difusión de prácticas inspirantes, al igual que la información sobre políticas públicas existentes en el campo de la prevención. Numerosas publicaciones han sido elaboradas en este marco, sobretudo en inglés, en español y en francés, y se encuentran disponibles en el sitio del CIPC:

[www.crime-prevention-intl.org](http://www.crime-prevention-intl.org)



---

## Agradecimientos

---

Quisiéramos agradecer a los miembros y socios del CIPC por su apoyo en la búsqueda e identificación de prácticas y políticas inspirantes.

El Informe ha sido ampliamente beneficiado, gracias a los miembros del Comité editorial reunidos para este evento. Para la presente edición, pudimos contar con la colaboración y el apoyo de nueve nuevos miembros que nos permitieron ampliar nuestros horizontes geográficos, institucionales y disciplinarios. Un Comité editorial compuesto de once expertos de envergadura internacional y cuatro miembros del Comité ejecutivo del CIPC había sido establecido para la edición 2008 del Informe. Luego de varias lecturas rigurosas, doce miembros participaron a la reunión del Comité editorial en Junio de 2009 en Montreal, en la que pudieron hacer sugerencias.

Agradecemos especialmente a Marcelo Aebi, Kauko Aromaa, Elena Azaola, Alioune Badiane y al equipo de “Ciudades más seguras” de ONU-HABITAT, Claudio Beato, Gustavo Beliz, Jean-Paul Brodeur, Adam Crawford, Estela-Marís Deon, Benoît Dupont, Raymonde Dury, Ross Hastings, Barbara Holtmann, Peter Homel, Tim Hope, Erich Marks, Andrew Paterson, Azzedine Rakkah, Slawomir Redo, Dennis P. Rosenbaum, Benjamin R. Santa Maria, Michael Tonry, Elrena Van Der Spuy, Jennifer Wood, Anne Wyvekens por el tiempo dedicado a este trabajo. Sus comentarios enriquecieron considerablemente el documento y su compromiso ha sido una fuente de gran motivación.

Nuestros agradecimientos se extienden igualmente a los autores de la diecisiete contribuciones incluidas en esta segunda edición y que aportan un enfoque específico sobre ciertos temas estudiados: Martín Appiolaza, Elena Azaola, Alexander Butchart, Julie Berg, Bill Dixon, Kate Freiberg, Séverine Germain, Peter Homel, Ross Homel, Barbara Hudson, Guillaume Landry, Éric Lenoir, Kalyani Menon-Sen, Carlo Morselli, Marc Parent, Brian Payne, Michael Rowe, Samuel Tanner, Elrena Van Der Spuy.

Por último, numerosos practicantes, investigadores y decidores han contribuido a este informe a través de sus consejos, sus líneas de reflexiones, su lectura del documento y el material que nos han entregado. Es imposible, para nosotros, citar a cada uno, pero les agradecemos cálidamente por su disponibilidad y apoyo.



El Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad fue creado en 1994 con el fin de promover los intercambios internacionales en el área de la prevención, se fijó como objetivo dar cuenta cada dos años del avance de la prevención y la seguridad cotidiana en el mundo: desarrollo de las políticas públicas, de las prácticas y de los resultados obtenidos. Este Informe internacional 2010 constituye la segunda edición de este análisis.

El resultado de este análisis permite constatar dos elementos principales actualmente:

- Constatamos que en 2010 las políticas de prevención ya no se limitan a buscar la reducción de las tasas de criminalidad, sino que buscan mejorar la calidad de la vida cotidiana y de la “convivencia”;
- No obstante, aun cuando estas políticas han avanzado, continúan siendo marginalizadas al interior de políticas de seguridad más amplias.

Aun cuando nuestros análisis nos llevan a efectuar amplias comparaciones internacionales, es importante recordar que la **criminalidad se presenta de manera muy desigual a nivel mundial**: ciertos países presentan tasas superiores a los 30 homicidios por 100.000 habitantes, como es el caso de Guatemala; otros presentan tasas 10 veces inferiores —como el caso de los países de Europa occidental y del sudeste asiático. Al interior de una misma región pueden ser observadas importantes disparidades: así, en África, países como Egipto, Marruecos o la Isla Mauricio presentan tasas inferiores a 3 homicidios por 100.000 habitantes, sin comparación con la tasa de Sudáfrica. Al interior de un mismo país, las diferencias son considerables, por ejemplo en Colombia, la ciudad de Tunja (150.000 habitantes) tiene una tasa de 7 homicidios mientras que en San José del Guaviare (50.000 habitantes) ésta alcanza los 128. En una misma ciudad, pueden presentarse importantes diferencias entre los barrios. En Río de Janeiro, por ejemplo, las tasas van de 2 a 12 homicidios por 100.000 habitantes.

### **1. En 2010, el objetivo de las políticas públicas de prevención busca mejorar la “convivencia ciudadana” y la calidad de la vida cotidiana, más allá de la disminución de la criminalidad**

La definición de la prevención de la criminalidad ha venido construyéndose progresivamente y se refleja en las diferentes resoluciones de las Naciones Unidas y de las prácticas y políticas implementadas en el mundo. Se ha dado énfasis no solamente en el comportamiento criminal y en los medios para reducirlo, sino además en los **medios para mantener y fortalecer la cohesión social**, apoyándose en las capacidades de las mismas comunidades (colectividades) para actuar y favorecer una vida colectiva de calidad.

Las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia (2002), la más reciente resolución de las Naciones Unidas en este sentido, distinguen cuatro tipos de prevención:

- Prevención a través del desarrollo social (o prevención social del delito)
- Prevención a nivel local o “prevención comunitaria”
- Prevención situacional
- Prevención de la reincidencia

Estos enfoques y su implementación política y práctica han integrado progresivamente la noción de *seguridad ciudadana*, seguridad de las comunidades (del inglés *community safety*, en el sentido de los lugares de vida, los barrios, las escuelas) o seguridad cotidiana.

En este marco conceptual viene siendo fortalecida una **cultura común de la prevención** con el transcurso de los años, que se observa a través de los siguientes avances:

- Las organizaciones internacionales tales como la **ONUDC han privilegiado recientemente la producción de numerosas herramientas destinadas a facilitar la implementación de los estándares internacionales en lugar de la adopción de nuevas normas en materia de prevención.**

Uno de los principales temas del 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre la prevención de la criminalidad y la justicia penal, hace énfasis en la necesidad de la implementación efectiva de los estándares internacionales. El CIPC redactó para la ONUDC dos guías: *Crime Prevention Assessment Tool* y el *Handbook on the UN Crime Prevention guidelines: making them work*. ONU-Hábitat publicó una guía para la elaboración de diagnósticos acerca de la seguridad de las mujeres: *Women's safety: what works and when?*

- La formación y las herramientas para el fortalecimiento de las capacidades se han multiplicado y hacen énfasis en la adquisición de **habilidades profesionales** específicas para la intervención. El CIPC ha inventariado 115 herramientas (guías, manuales, kits, etc.) dirigidas a los actores de la prevención acerca del rol de los actores locales, de la policía o de quienes intervienen en colegios, e incluso acerca de metodologías para realizar diagnósticos locales de seguridad.

Numerosas “cajas de herramientas” han sido desarrolladas. Se han experimentado formas innovadoras de formación y fortalecimiento de capacidades para permitir la difusión de las técnicas y conocimientos de terreno, tales como la formación por pares o las comunidades de prácticas. Se han desarrollado particularmente carreras universitarias especializadas en América Latina y en Europa, y se han propuesto algunas formaciones a nivel de doctorado. Una variedad de formaciones supranacionales son propuestas por Beccaria, el FESU o el *John Jay College of Criminal Justice*, que reflejan claramente la necesidad de mantener intercambios, más allá de las fronteras.

- **Las técnicas de evaluación se diversifican y se especializan.** Se observa cierto progreso: las primeras evaluaciones se limitaban a examinar la evolución de las tasas de criminalidad. Posteriormente, las encuestas de victimización han permitido completar una visión de la criminalidad y los sondeos de opinión han dado cuenta de la evolución del sentimiento de inseguridad. Actualmente, investigadores y actores especializados buscan evaluar el impacto de las medidas de prevención en la salud pública, la tranquilidad y la cohesión social.

Los indicadores utilizados se diversifican: en el área de las drogas, se recomienda el impacto de la prevención en la salud pública (Australia); en el área de la mediación social se implementó una herramienta en Francia (CITER) que evalúa los resultados acerca de la cohesión social, la tranquilidad pública, las contribuciones económicas y el reconocimiento. El método 5Is (información, intervención, implantación, participación, impacto), elaborado por Paul Ekblom, permite cubrir las diferentes etapas de la concepción, la implementación y la evaluación de los programas de prevención.

- **Las políticas públicas responden más a las necesidades de la población y de las comunidades.** Uno de los principales desafíos de las estrategias de prevención es adaptarse a las necesidades y a los recursos de cada colectividad o grupo de personas.

Hemos subrayado la importancia de la etapa de diagnóstico de la seguridad, que debe ser efectuada de manera tan cercana al terreno como sea posible, sin conformarse con recopilar tan sólo las estadísticas policiales y de justicia. El número de observatorios de seguridad —el CIPC a inventariado 17 en el mundo— refleja su desarrollo, puesto que éstos permiten recopilar informaciones provenientes de variadas fuentes y proceder a su análisis y a su contextualización.

En esta edición 2010 del Informe internacional, el CIPC escogió examinar más particularmente tres desafíos que representan problemas crecientes para la seguridad de las comunidades y para los cuales podemos observar una inflexión —a veces modesta— de las políticas públicas, en el sentido de una mayor consideración de las necesidades de los individuos y los grupos, más que tan sólo de los imperativos de la aplicación de la ley:

- **El impacto de las migraciones en la seguridad es observado tanto por medio de la victimización como de la marginalización y las discriminaciones que sufren un gran número de inmigrantes** tanto nacionales<sup>i</sup> como internacionales<sup>ii</sup>, particularmente en el contexto de las migraciones clandestinas<sup>iii</sup> o de las personas desplazadas<sup>iv</sup>. Más allá de la criminalización de las migraciones irregulares, diferentes iniciativas se esfuerzan por concientizar a las poblaciones vulnerables acerca de los riesgos que ello representa, favorecer el desarrollo en las regiones de exilio, luchar contra el racismo y favorecer la inserción de los migrantes en sus regiones de acogida.
- **Durante mucho tiempo, la lucha contra la criminalidad organizada ha estado dominada por la acción represiva** contra el tráfico transnacional y el fortalecimiento de la cooperación internacional. Ciertas iniciativas buscan evaluar mejor el impacto del crimen organizado en las comunidades locales y **fortalecer la movilización y la resiliencia de las comunidades**, con el fin de impedir que se suministren armas o drogas a un barrio, se recluten jóvenes en las redes criminales o se generalice la corrupción. La prevención del tráfico de seres humanos se apoya igualmente en la concientización de las personas vulnerables a los peligros a los que potencialmente están expuestas.

---

i 740 millones de personas, según el informe de 2009 del PNUD.

ii 200 millones de personas, según el PNUD.

iii Se calcula entre 2,5 y 4 millones de personas por año, según la Comisión mundial de las migraciones internacionales, 2005.

iv Se calcula 26 millones de personas, según el Alto Alto Comisionado para los Refugiados.

- Por último, en las estrategias de lucha contra el alcohol y las drogas vienen haciéndose necesarios algunos desarrollos: **los enfoques puramente represivos son cuestionados –principalmente la criminalización de las personas toxicómanas**. En este sentido vienen desarrollándose medidas de reducción de los riesgos relacionados con las drogas y un tratamiento no penal del consumo, así como diferentes iniciativas de manejo de las consecuencias del consumo de alcohol en los espacios públicos.

## **2. Las estrategias de prevención se desarrollan pero continúan siendo frecuentemente marginalizadas al interior de políticas de seguridad más amplias**

**Cada vez más países adoptan políticas públicas de seguridad en un sentido amplio, que incluyen una sección consagrada a la prevención.** En 2008, el primer Informe internacional del CIPC, apoyándose por una parte en el cuestionario de las Naciones Unidas de 2006 y, por otra parte, en nuestro propio inventario, identificó en este sentido 37 países. En 2010, nuestro inventario permitió identificar 57 países. Sin embargo, estas políticas cubren diferentes áreas de la seguridad pública.

**El número de estrategias específicamente consagradas a la prevención es más limitado pero, igualmente, presenta algunos avances.** En 1999, el CIPC identificó 9 países que habían adoptado una estrategia global de prevención. En 2010, 24 países<sup>v</sup> disponen de tal estrategia y 21 países han constituido un órgano nacional de coordinación o de elaboración de estrategias específicamente dedicadas a la prevención.

Las prioridades de estas diferentes políticas –globales o sectoriales– están relacionadas principalmente con las drogas, las mujeres, los jóvenes y el tráfico de seres humanos. Se observa importantes diferencias entre las regiones del mundo:

- Un análisis de las políticas de 10 países del continente africano muestra que se hizo énfasis en la protección y la educación de los niños y jóvenes, así como en la lucha contra la pobreza.
- Es posible identificar enfoques similares en numerosos países de América latina y el Caribe (15 países estudiados) donde el enraizamiento de una cultura de paz y de respeto de los derechos humanos resulta prioritario para muchas naciones, luego de haber tenido lugar regímenes autoritarios. Igualmente, la restauración de la confianza entre los ciudadanos y las instituciones –particularmente la policía– es un objetivo frecuentemente incluido en los planes de prevención.
- En Asia, donde nuestras investigaciones se limitaron a 7 países, las políticas parecen ser más sectoriales y están relacionadas principalmente con el tráfico de seres humanos, de drogas y el apoyo a los jóvenes.
- En los países europeos, así como en Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda, la información es más fácilmente accesible. Las prioridades están dirigidas a la delincuencia juvenil, la violencia en medio escolar, la lucha contra el racismo y las formas de discriminación y, en menor medida, la lucha contra la corrupción.

**A nivel local, los resultados pueden ser excelentes, pero los recursos son con frecuencia limitados.** Los ejemplos de éxitos locales son numerosos y casi siempre se apoyan en estrategias integradas que privilegian el liderazgo del alcalde, las asociaciones multisectoriales, la participación de la población y de los actores locales, pero sobre todo en una **institucionalización de la política de prevención**: descentralización de los poderes de decisión (por ejemplo, en cuanto a la reglamentación de la venta de bebidas), descentralización de los recursos fiscales, creación de órganos permanentes encargados de la implementación de esta política.

Las ciudades colombianas de Bogotá y Medellín han demostrado ampliamente este proceso, reduciendo sus tasas de homicidio de manera drástica: en Bogotá, la tasa disminuyó a una cuarta parte en un periodo de 10 años; en Medellín, se pasó de 381 homicidios por 100.000 habitantes en 1991 a 29 homicidios en 2007. Otro tanto sucede en Durban, Sudáfrica, en donde el barrio de Warwick Junction ha sido objeto de una acción coordinada que ha permitido reducir la tasa de homicidios de 50 en 1997 a 6 en 2002.

**Se han identificado varios elementos claves del éxito de la estrategia de prevención** que parecen verificarse en todas las regiones del mundo:

- **El vínculo de confianza entre la población y las instituciones**, particularmente la policía, la justicia y el sector educativo, **contribuye directamente al éxito de las acciones de prevención y seguridad.** Para lograr la eficacia de las

---

<sup>v</sup> Sudáfrica, Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, Ecuador, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Japón, Marruecos, México, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Polonia, República Dominicana, República Checa, Salvador, Suecia, Eslovenia.

políticas públicas de prevención y seguridad parecen necesarias condiciones indispensables tales como la legitimidad de las instituciones penales, la integridad de las autoridades, la equidad en el tratamiento de los ciudadanos, principalmente por parte de la policía (ausencia de estereotipos raciales). Esta constatación no está relacionada con el nivel efectivo de corrupción y las formas de violencia cometidas por los agentes públicos. De esta manera, después de 35 años de conflicto civil y de violaciones de los derechos humanos por parte de las fuerzas del orden, el restablecimiento de la confianza en las fuerzas de policía de Guatemala resulta un desafío considerable. En Canadá, aun cuando la policía es percibida de manera positiva por el 80% de la población, los servicios de policía son igualmente confrontados a la misma necesidad de desarrollar políticas específicas de relaciones con las comunidades.

- **Las medidas de resolución pacífica de conflictos han demostrado su eficacia.** Implementadas en espacios públicos, establecimientos escolares, en el contexto familiar, en el transporte público e inclusive dentro de un marco jurídico, estas medidas de mediación, de conciliación, de arreglo de litigios, de educación para la paz y la ciudadanía, se han multiplicado en todas las regiones y sus resultados han sido objeto de evaluaciones rigurosas. Algunos ejemplos: en el marco del programa PRONASCI, en los tugurios brasileños han sido formadas 11.000 personas, principalmente mujeres, en mediación de conflictos. En Kingston, Jamaica, o en Chile, los mediadores intervienen en los barrios más difíciles. En Estados Unidos, la experiencia de los “interruptores de violencia”, iniciada en Chicago y replicada en otras ciudades, ha permitido disminuir a la mitad el número de balaceras asociadas a las pandillas callejeras. En Francia, la mediación social ha hecho disminuir en 90% los conflictos y en 60% los costos debidos a la degradación de los equipos públicos.
- **La participación activa del “público objetivo” de las estrategias de prevención es una garantía de éxito.** Más allá de la consulta, las experiencias que han promovido un verdadero compromiso de las poblaciones vulnerables en los proyectos que les son destinados han obtenido mejores resultados. Por ejemplo, en Canadá, el programa “Familias saludables de Yukón” es implementado y adaptado con la participación activa de las comunidades indígenas. En Brasil, los programas destinados a los “jóvenes aprendices” estimulan a través de foros la participación de la población local en el funcionamiento de la asociación. En Quebec, Canadá, algunas experiencias acerca de la utilización del multimedia como una herramienta de motivación de los jóvenes en dificultad, apoyándose en sus compromisos y su creatividad, han obtenido resultados muy positivos (el 61% de los jóvenes se ha reintegrado a los estudios o al mercado de trabajo).

El análisis de estas tendencias nos lleva a presentar la siguiente recomendación: **a la luz de estos resultados, en las políticas de seguridad pública debe darse prioridad a la prevención:**

- Las estrategias de prevención y de seguridad cotidiana, tal como han sido definidas por las Naciones Unidas, deben **constituir políticas públicas propias y no anexas a otras políticas**, y deben obtener recursos adecuados y específicos tanto en términos financieros como de gobernabilidad: capacidades a nivel de la gestión, la promoción, el seguimiento y la evaluación propias.
- **La evaluación** de los programas y estrategias de prevención, cuando es adaptada a los desafíos específicos de la prevención, **permite mejorar y corregir las acciones implementadas y sacar a la luz las prácticas más eficaces o prometedoras.**
- **Los niveles regional y local** directamente relacionados con las necesidades de las poblaciones y los recursos que pueden ser movilizados, **deben beneficiarse de poderes legales y de medios financieros y de gestión reales, durables e institucionalizados.**
- **Las culturas propias de las profesiones deben desarrollarse de manera que integren las metodologías y las habilidades propias de la prevención.**

En este contexto, el CIPC espera continuar desarrollando su trabajo de sensibilización y de difusión de prácticas edificantes. El CIPC hace un llamado a los gobiernos miembros de las Naciones Unidas para aprovechar las oportunidades ofrecidas por las instancias onusianas con el fin promover el avance de la prevención y de la seguridad cotidiana en cada uno de sus países y a escala internacional.

Palabras de la Presidenta del CIPC	I	<b>2. El contexto y los factores explicativos de la criminalidad</b>	<b>23</b>
Sobre el CIPC	III	2.1 Ciudades, urbanización y criminalidad: correlaciones inciertas	23
Agradecimientos	V	2.2 Existe una relación más directa entre la criminalidad y los niveles de desigualdad	24
Síntesis y recomendaciones	VII	2.3 La desconfianza hacia las instituciones	27
Índice	XI	<b>3. El impacto de la crisis financiera sobre la criminalidad</b>	<b>28</b>
Lista de colaboradores	XV	3.1 Impacto global de la recesión	28
Liste de los acrónimos y las abreviaciones	XVII	3.2 Un impacto desproporcionado en los grupos vulnerables	29
		3.3 ¿Tiene la recesión consecuencias en la delincuencia y la violencia?	30
		3.4 ¿La manifestación de formas específicas de criminalidad?	30
<b>INTRODUCCIÓN</b>		<b>Contribuciones:</b>	
<b>1. Marco conceptual</b>	<b>1</b>	<i>Control de armas como estrategia de prevención de la violencia y el delito, Martín Appiolaza</i>	31
1.1. Definición del campo de análisis del CIPC: "la prevención de la criminalidad"	1	<i>La criminalidad femenina: Nuevos y viejos Retos, Elena Azaola.</i>	34
1.2. Nociones incluidas en este campo de análisis: "seguridad comunitaria", "seguridad ciudadana", "seguridad cotidiana"	3		
1.3. Nociones similares	4		
1.4. Elementos metodológicos "inherentes" al enfoque adoptado por el CIPC	5		
<b>2. Objetivos del informe</b>	<b>6</b>		
2.1. Ofrecer un panorama internacional de la prevención	6		
2.2. Poner a disposición recursos sobre la prevención	7		
2.3. Fomentar la construcción progresiva y la promoción de un enfoque integrado en prevención	7		
<b>3. Estructura y metodología del informe</b>	<b>8</b>		
3.1. Análisis temático	8		
3.2. El análisis transversal	9		
3.3. Análisis de los resultados	10		
3.4. La metodología escogida	11		
		<b>CAPITULO 2: EL IMPACTO DE LAS MIGRACIONES EN LA SEGURIDAD COTIDIANA</b>	
<b>1A PARTE: ANÁLISIS TEMÁTICO</b>		<b>5.1. PRINCIPALES TENDENCIAS MIGRATORIAS</b>	<b>39</b>
<b>CAPITULO 1: PRINCIPALES TENDENCIAS DE LA CRIMINALIDAD Y LA VIOLENCIA</b>		5.1.1. Migraciones mayoritariamente a nivel interno	39
<b>1. Las principales tendencias</b>	<b>17</b>	5.1.2. Refugiados, demandantes de asilo político y personas desplazadas internamente	40
1.1 La distribución desigual de la criminalidad y la violencia	17	5.1.3. Las mujeres emigran generalmente solas	41
1.2 Predominio e impacto de las armas pequeñas	19	5.1.4. Aumenta la migración de menores no acompañados	41
1.3 Los Costos de la criminalidad	20	5.1.5. La inmigración clandestina: mayor riesgo a la explotación	42
1.4 Violencia no letal	22	<b>2. La marginalización de los migrantes: un obstáculo a la seguridad de las comunidades</b>	<b>42</b>
1.5 Algunas evoluciones de la criminalidad adquisitiva	22	2.1. Marcos jurídicos internacionales protectores	42
		2.2. Criminalización de los migrantes	43
		2.3. La discriminación y los crímenes racistas contra migrantes y minorías etnno culturales	44
		<b>3. Las respuestas a los desafíos de las migraciones</b>	<b>46</b>
		3.1. Las medidas destinadas a mejorar la regulación de las migraciones	46
		3.2. Las medidas destinadas a mejorar la acogida de los migrantes	46

<b>Contribuciones:</b>	
<i>La criminalización de la migración: una visión desde el Norte, Barbara Hudson</i>	50

### **CAPÍTULO 3: LOS DESAFÍOS DEL CRIMEN ORGANIZADO**

<b>1. Definiciones: el desafío de capturar la diversidad del fenómeno</b>	<b>55</b>
1.1. Las definiciones jurídicas se basan en algunas características ampliamente reconocidas	55
1.2. Definiciones criminológicas sujetas a debate	56
1.3. Organizaciones presentes en todas las regiones del mundo	57
<b>2. Una gran variedad de actividades con beneficios muy lucrativos</b>	<b>58</b>
2.1. Los daños directos a las personas son graves y múltiples	58
2.2. Las actividades son lucrativas y tienen impacto en diversos sectores de la sociedad	60
<b>3. Progresos realizados a nivel internacional</b>	<b>60</b>
3.1. Importantes esfuerzos a nivel normativo	61
3.2. Hacia una cooperación internacional más operacional	62
3.3. Fortalecimiento de medidas represivas y preventivas a nivel nacional	63
3.4. Surgimiento de un mayor número de iniciativas con un enfoque local	64
3.5. Disminución de la vulnerabilidad de las víctimas potenciales	65

<b>Contribuciones:</b>	
<i>Definición de la criminalidad organizada, Carlo Morselli.</i>	66

### **CAPÍTULO 4: EL IMPACTO DE LAS DROGAS Y EL ALCOHOL EN EL CAMPO DE LA SEGURIDAD COTIDIANA**

<b>1. A pesar de su diferencia de estatus, existen correlaciones entre el alcohol y las drogas y el crimen y la violencia</b>	<b>73</b>
1.1. El impacto del alcohol y las drogas respecto al crimen y la violencia han sido ampliamente documentados	74
1.2. El alcohol está reglamentado, las drogas están prohibidas	74
<b>2. Las respuestas exclusivamente penales son cuestionadas parcialmente</b>	<b>76</b>
2.1. Hay un cuestionamiento de la estrategia internacional de « lucha contra las drogas »	76

2.2. Los efectos negativos de la criminalización de drogas	77
2.3. El uso de alcohol es abordado por las políticas de prevención de la criminalidad	77
<b>3. Sensibilización y reducción de daños</b>	<b>77</b>

3.1. Las campañas de sensibilización a los peligros del alcohol y las drogas son ampliamente difundidos, aunque poco o escasamente evaluados	77
3.2. Existe tendencia a limitar el acceso a los productos o a los lugares de consumo	78
3.3. Las políticas y medidas de reducción de daños toman mejor en cuenta los riesgos en términos de salud pública	79

<b>4. Focalizarse en los grupos vulnerables</b>	<b>80</b>
<b>Contribución:</b>	
<i>Esfuerzos de la Organización Mundial de la Salud para frenar el consumo nocivo de alcohol, Alexander Butchart</i>	81

## **2A PARTE: ANÁLISIS TRANSVERSAL**

### **CAPÍTULO 5: PRINCIPALES TENDENCIAS DE LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD**

<b>1. La prevención es considerada cada vez más en el marco de programas de asistencia técnica internacional</b>	<b>89</b>
1.1. Una mayor implementación de las normas de las Naciones Unidas en materia de prevención de la criminalidad	89
1.2. La prevención de la violencia y de la criminalidad es una prioridad de los principales organismos de Naciones Unidas	91
1.3. Integrar mejor la prevención en los programas de desarrollo	94
1.4. Seguridad pública y prevención de la criminalidad: nuevos motivos de preocupación de las organizaciones políticas regionales	96
<b>2. La prevención sigue desarrollándose a nivel nacional, sin embargo no hace parte de las prioridades</b>	<b>97</b>
2.1. Estrategias nacionales ampliamente centradas en la prevención pero que no siempre la identifican con claridad	97
2.3. Preocupaciones que varían según las regiones	100

<b>Contribuciones:</b>	
<i>La criminalización de la política social y la socialización de la prevención de la criminalidad en Sudáfrica después del Apartheid, Bill Dixon</i>	105
<i>Desafíos y prácticas en materia de reinserción de excombatientes. Ejemplos en Latinoamérica, África y Afganistán, Samuel Tanner</i>	107

*El vigésimo aniversario de la Convención sobre los derechos del niño: fortalecer el papel de la sociedad civil en cuanto al seguimiento y la evaluación,*  
Guillaume Landry

111

## **CAPÍTULO 6: LA GOBERNABILIDAD COMO PILAR DE LA PREVENCIÓN**

<b>1. Definición de buena gobernabilidad</b>	<b>115</b>
1.1. Una noción prioritaria para las organizaciones internacionales	115
1.2. Desafíos específicos para los Estados frágiles	117
1.3. La gobernabilidad nodal	117
<b>2. Descentralización y concertación local en prevención de la criminalidad</b>	<b>118</b>
2.1. Las instancias de concertación local se multiplican	118
2.2. Algunos países han realizado un verdadero proceso de descentralización o de desconcentración de las decisiones y recursos en prevención	118
<b>3. La construcción de la legitimidad: nuevos (y viejos) desafíos</b>	<b>122</b>
3.1. La legitimidad de las respuestas penales	122
3.2. Una mayor atención a las relaciones entre la policía y la población	123
<b>4. Regulación del sector de la seguridad privada</b>	<b>124</b>
4.1. Un sector de fuerte expansión	124
4.2. El desarrollo de la reglamentación	124
<b>5. Ampliar el rol de la Sociedad civil en la prevención de la criminalidad</b>	<b>128</b>
5.1. Existen finalidades variadas	128
5.2. Diferentes enfoques participativos	130
<b>Colaboraciones:</b>	
<i>Realización de una efectiva prevención de la criminalidad local: la importancia de comprender las variaciones en los acuerdos del gobierno municipal, Peter Homel</i>	132
<i>Colaboración: Seguridad comunitaria desde abajo: lecciones de Irlanda del Norte, Brian Payne</i>	134
<i>La contractualización en el campo de la prevención de la delincuencia en Francia, Eric Lenoir</i>	136
<i>Retos de una buena gobernabilidad de la seguridad en el contexto africano, Julie Berg y Elna van der Spuy</i>	137
<i>Las ciudades francesas e italianas en la gobernabilidad de la seguridad urbana, Séverine Germain</i>	138

## **CAPÍTULO 7: ENFOQUES SOCIALES Y EDUCATIVOS PARA LA PREVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA**

<b>1. Los estándares internacionales uniformes esconden realidades muy disímiles</b>	<b>145</b>
1.1. Las organizaciones internacionales priorizan los enfoques socio-educativos	146
1.2. Estos enfoques deben ser adaptados a los contextos nacionales y locales	147
<b>2. Medidas que se enfocan principalmente en los niños y en las familias</b>	<b>147</b>
2.1. Medidas de intervención precoz	147
2.2. Trabajo con las familias	148
2.3. Actividades "ocupacionales"	149
2.4. La intervención enfocada en jóvenes marginalizados	150
<b>3. Las medidas enfocadas en los territorios y que movilizan a las comunidades</b>	<b>151</b>
3.1. Resolución de conflictos mediante la mediación y la ciudadanía urbana	151
3.2. El desarrollo de estrategias integrales a nivel local	153

## **CAPÍTULO 8: EDUCACIÓN, DESARROLLO PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD**

<b>1. Las formaciones en prevención se desarrollan en el marco de programas más amplios</b>	<b>158</b>
1.1. Currículums universitarios variados y especializados	158
1.2. La construcción progresiva de una cultura profesional de la prevención	159
1.3. Transformaciones en la formación de la policía	160
<b>2. Herramientas variadas</b>	<b>161</b>
2.1. Formaciones y recursos disponibles en línea	161
<b>3. Métodos innovadores</b>	<b>164</b>
3.1. Formaciones supranacionales	164
3.2. La formación por los pares	165
<b>Colaboraciones:</b>	
<i>Capacitación en diversidad dirigida a la policía del Reino Unido: lecciones y limitaciones, Michael Rowe</i>	166
<i>Comunidades de práctica, Marc Parent</i>	168

## CAPÍTULO 9: UN BREVE PANORAMA DE LA EVALUACIÓN EN PREVENCIÓN

<b>1. La creación de estándares internacionales</b>	<b>174</b>
1.1. Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (GENU)	174
1.2. Las principales recomendaciones de las organizaciones internacionales	174
<b>2. A nivel nacional, una exigencia que aspira a ser más sistemática</b>	<b>175</b>
2.1. La evaluación de las políticas públicas se ha convertido en una prioridad	175
2.2. ¿Se generaliza la evaluación en prevención?	175
<b>3. Los objetivos asignados a la evaluación en prevención tienden a precisarse</b>	<b>177</b>
3.1. La evaluación satisface principalmente las expectativas financieras o de gestión	177
3.2. La evaluación también busca mejorar la intervención en prevención.	178
<b>4. ¿Qué hay que evaluar?</b>	<b>179</b>
4.1. ¿Evaluar las estrategias, los programas o las prácticas?	179
4.2. ¿Evaluar el proceso o el impacto?	180
4.3. Evaluar la efectividad, la eficiencia o la eficacia?	182
<b>5. La difusión de los resultados de las evaluaciones</b>	<b>182</b>
5.1. Se recomienda ampliamente la difusión de los resultados	182
5.2. La interpretación de los resultados	183

## CAPÍTULO 10: METODOLOGÍAS DE LA EVALUACIÓN EN PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD

<b>1. A pesar del desarrollo de modelos alternativos, los métodos están aún dominados por el enfoque experimental.</b>	<b>187</b>
1.1. El desarrollo de un método experimental de evaluación.	187
1.2. Críticas y alternativas	188
1.3. ¿Evaluador interno o externo?	190
<b>2. Un número creciente de herramientas de evaluación son propuestas</b>	<b>191</b>
<b>3. Indicadores insuficientes</b>	<b>192</b>
3.1. Los límites que presentan los indicadores utilizados generalmente	192
3.2. Buscando nuevos indicadores	193
<b>4. Como evaluar el impacto de la mediación social</b>	<b>193</b>
4.1. Tomando en cuenta el contexto	193
4.2. Las herramientas de seguimiento necesarias	195

## 5. La “transferibilidad” de los programas evaluados

### Contribución:

*Pathways to Prevention (Los caminos de la prevención) : Un modelo holístico para la prevención del delito mediante el desarrollo social en barrios vulnerables,*  
Ross Homel & Kate Freiberg 197

### Léxico 201

### Anexo 209

Anexo I: Miembros del comité editorial del Informe internacional del CIPC 209

Anexo II: Organizaciones miembros del Program Network of Institutes PNI 211

Anexo III: Cuestionario a las municipalidades elaborado por el CIPC 213

Anexo IV: Matriz de análisis sobre estrategias y prácticas en prevención de la criminalidad, elaborada por el CIPC 219

### Bibliografía selectiva 223

---

## Lista de colaboradores

---

**MARTIN APPIOLAZA**

Director de relaciones internacionales  
*Escuela Latinoamericana de Seguridad y Democracia*  
Argentina

**ELENA AZAOLA**

Investigadora  
*Centro de Investigaciones y Estudios Superiores  
en Antropología Social (CIESAS)*  
México

**JULIE BERG**

Conferencista, *Center of Criminology*  
Universidad del Cabo  
Sudáfrica

**ALEXANDER BUTCHART**

Coordinador Prevención de la Violencia y Traumatismos  
Organización Mundial de la Salud (OMS)

**BILL DIXON**

Catedrático, *Centre for Criminological Research*  
Universidad de Keele  
Reino Unido

**KATE FREIBERG**

Directora de Investigación  
Universidad Griffith  
Australia

**SÉVERINE GERMAIN**

Investigadora post-doctoral  
Centro de criminología comparada  
Montreal, Canadá

**PETER HOMEL**

Analista Senior  
*Australian Institute of Criminology*  
Australia

**ROSS HOMEL**

Profesor de criminología y justicia penal  
Universidad Griffith  
Australia

**BARBARA HUDSON**

Directora del *Centre for Criminology and Criminal Justice*  
Universidad del Central Lancashire  
Reino Unido

**GUILLAUME LANDRY**

Encargado de Programa  
Bureau international des droits des enfants  
Montreal, Canadá

**ÉRIC LENOIR**

Director del Servicio de prevención de la criminalidad  
ACSE  
Francia

**KALYANI MENON-SEN**

Investigadora, Programa JAGORI  
New Delhi, India

**CARLO MORSELLI**

Profesor agregado,  
Université de Montréal  
Canadá

**MARC PARENT**

Director Adjunto, Jefe de servicio  
Servicio de Policía de la Ciudad de Montreal  
Montreal, Canadá

**BRIAN PAYNE**

Chercheur, *Institute of Criminology and Criminal Justice*  
Universidad de Queens, Belfast  
Irlanda del Norte

**MICHAEL ROWE**

Profesor Asociado, *Institute of Criminology*  
Universidad Victoria de Wellington  
Nueva Zelanda

**SAMUEL TANNER**

Investigador Post-doctoral  
*Massachusetts Institute of Technology*  
Boston, Estados Unidos

**ELRENA VAN DER SPUY**

Profesora asociada  
*Centre of Criminology*  
Departamento de derecho publico  
Facultad de Derecho  
Universidad del Cabo  
Sudáfrica



---

## Lista de los acrónimos y las abreviaciones

---

<b>AG</b>	Asamblea General (Naciones Unidas)		
<b>AIC</b>	Instituto Australiano de Criminología	<b>GSHS</b>	normatividades Encuesta Global basada en las Escuelas sobre la Salud de los Estudiantes
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo	<b>HALDE</b>	Haute autorité de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité (France)
<b>BIRD</b>	Banco internacional para la reconstrucción y el desarrollo	<b>HBSC</b>	Comportamiento de salud de niños en edad escolar (Estudios)
<b>BM</b>	Banco Mundial	<b>HEUNI</b>	Instituto Europeo para la Prevención y Control de la Criminalidad
<b>CAVAC</b>	Centre d'aide aux victimes d'actes criminels (Canada)	<b>HSRC</b>	Consejo Investigador de Ciencias Humanas (Sudáfrica)
<b>CCDP</b>	Commission canadienne des droits de la personne	<b>FANPLD</b>	Fondation autochtone nationale de partenariat pour la lutte contre les dépendances (Canada)
<b>CDPC</b>	Comité Europeo para los problemas Criminales, del Consejo de Europa	<b>IAHCCJ</b>	Asociación Internacional para la Historia de la criminalidad y justicia penal
<b>CECI</b>	Centro de Estudios y Cooperación Internacional	<b>ICCC</b>	International Centre for Comparative Criminology
<b>CEDEAO</b>	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest	<b>ICCLR &amp; CJP</b>	Centro Internacional para la reforma del derecho penal y política de la justicia penal
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	<b>ICPC</b>	Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad
<b>CERAC</b>	Centre de ressources pour l'analyse des conflits	<b>ICVS</b>	Encuesta Internacional sobre víctimas de la criminalidad
<b>CICAD</b>	Comision Interamericana contra el abuso del consumo de drogas	<b>IDH</b>	Indice de desarrollo humano
<b>CIPC</b>	Centro internacional para la prevención de la criminalidad	<b>ILANUD</b>	Instituto latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del delito y el tratamiento del delincuente
<b>CNC</b>	Comité national de coordination sur le crime organisé (Canada)	<b>ILSED</b>	Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia
<b>CNRS</b>	Centro Nacional de la Investigación Científica (Francia)	<b>INSTRAW</b>	United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women
<b>CPCJP</b>	Comisión para la Prevención de la Criminalidad y la Justicia Penal	<b>IPC</b>	Institut pour la prévention de la criminalité
<b>DIV</b>	Délégation Interministérielle à la Ville (Francia)	<b>ISISC</b>	Instituto Internacional de Estudios Superiores en Ciencia Criminal
<b>ECOSOC</b>	Consejo Económico y Social de Naciones Unidas	<b>ISPAC</b>	Consejo Internacional científico y de asesoría profesional sobre el programa de Naciones Unidas de prevención de la criminalidad y justicia penal
<b>ECOWAS</b>	Comunidad Económica de los Estados Africanos del Oeste	<b>ISRD</b>	Estudio Internacional delincuencia autodenunciada
<b>EFUS</b>	Foro Europeo para la Seguridad Urbana	<b>ISS</b>	Instituto para estudios de seguridad (Sudáfrica)
<b>EU</b>	Unión Europea	<b>IVAWS</b>	Encuesta internacional sobre la violencia contra las mujeres
<b>EU ICS</b>	Encuesta Europea sobre Criminalidad y Seguridad	<b>JIFE</b>	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes
<b>EUCPN</b>	Red Europea de Prevención de la Criminalidad	<b>MCI</b>	Mujeres y ciudades internacional
<b>FCRR</b>	Fondation canadienne des relations raciales		
<b>FESU</b>	Foro Europeo para la Seguridad Urbana		
<b>FIFA</b>	Federación Internacional de Fútbol Asociado		
<b>FLACSO</b>	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales		
<b>GERN</b>	Grupo Europeo de Investigación sobre		

<b>MERCOSUR</b>	Mercado Común del Sur	<b>UNAFRI</b>	Instituto Africano de las Naciones Unidas para la Prevención de la Criminalidad y el Tratamiento del Delincuente
<b>MILDT</b>	Misión interministerial de lucha contra las drogas (Francia)	<b>UNDF</b>	Fondo de Naciones Unidas para el desarrollo
<b>NAASS</b>	Academia Árabe Naif para ciencias de la Seguridad	<b>UNDP</b>	Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas
<b>NGO</b>	Organizaciones no gubernamentales	<b>UNESCO</b>	Organizaciones de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura
<b>NICRO</b>	Instituto Nacional para la Prevención de la Criminalidad y Rehabilitación de Delincuentes (Sudáfrica)	<b>UNFPA</b>	Fondo de Naciones Unidas
<b>NIJ</b>	Instituto Nacional de Justicia (Estados Unidos)	<b>UN-HABITAT</b>	Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
<b>NIDA</b>	National Institute on Drug Abuse (Estados Unidos)	<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas por la Infancia para la población
<b>OCAVI</b>	Observatorio Centroamericano sobre Violencia	<b>UNICRI</b>	Instituto investigador Interregional de las Naciones Unidas sobre la Criminalidad y la Justicia
<b>OCDE</b>	Organización para el Desarrollo y Cooperación Económica	<b>UNIFEM</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la mujer
<b>OEAS</b>	Organización de los Estados Americanos	<b>UNODC</b>	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
<b>OECD</b>	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo	<b>WHO</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>OEDT</b>	Observatorio europeo de las drogas y toxicomanías	<b>VCM</b>	Violencia contra las mujeres
<b>OECS</b>	Organización de Estados Caribeños del Este		
<b>OHCHR</b>	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos		
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud		
<b>OND</b>	Observatorio nacional de la delincuencia (Francia)		
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental		
<b>ONU-DC</b>	Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito		
<b>ONU-HABITAT</b>	Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos		
<b>OSCE</b>	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa		
<b>OSI</b>	Open Society Institute		
<b>PNI</b>	Red del programa de las Naciones Unidas de la prevención de la Criminalidad y la justicia penal		
<b>SCRC</b>	Service canadien de renseignements criminels		
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo		
<b>REPC</b>	Red europea de prevención de la criminalidad		
<b>SAPS</b>	Servicio de la Policía de Sudáfrica		
<b>SPVM</b>	Servicio de la Policía de la Ciudad de Montreal		
<b>UE</b>	Unión Europea		
<b>UEFA</b>	Unión de la Asociación Europea de Fútbol		
<b>UNAFEI</b>	Instituto de Asia y Lejano Oriente de las Naciones Unidas para la Prevención de la Criminalidad y el Tratamiento del Delincuente		

El Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad se fijó como objetivo la publicación bianual de un panorama internacional sobre la prevención de la criminalidad. La presente edición *del Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas (2010)*, se inscribe en la prolongación no solamente del informe de 2008, sino además de otras actividades y publicaciones del centro que lo complementan y lo enriquecen<sup>1</sup>.

La elaboración y la realización de este informe son el fruto de la singularidad del enfoque de la prevención desarrollado por el CIPC. Por esta razón se hace necesario precisar los objetivos buscados por el CIPC a través de este Informe, así como las nociones que utiliza.

## 1. Marco conceptual

La prevención de la criminalidad es una noción viva cuyos contornos varían según el marco institucional al interior del cual es utilizada, según las regiones geográficas y los idiomas, así como los períodos. En nuestro primer Informe internacional recordamos que, para el conjunto de sus actividades, nuestro Centro se apoyaba en la **definición de la prevención adoptada en las Directrices de las Naciones Unidas aplicables a la prevención del crimen<sup>2</sup>**, las cuales **“engloban estrategias y medidas que buscan reducir los riesgos de infracción y los efectos perjudiciales que estos últimos pudiesen causar en las personas y en la sociedad, incluyendo el miedo al crimen, combatiendo para ello sus múltiples causas”**. Esta resolución había sido precedida por las “orientaciones para la prevención de la delincuencia urbana<sup>3</sup>”, adoptadas por el Consejo Económico y Social en 1995. A partir de estas definiciones —así como de numerosas precisiones contenidas en las directrices y otras resoluciones onusianas— y de los trabajos e intercambios organizados por el CIPC, resulta conveniente precisar aquí lo que se entiende por “prevención de la criminalidad<sup>4</sup> y seguridad cotidiana.

### 1.1 Definición del campo de análisis del CIPC: “la prevención de la criminalidad”

Es necesario analizar algunos elementos de la definición de las Naciones Unidas.

Los **“riesgos de infracción”** constituyen el primer elemento. Se trata de un componente habitual de la prevención de la criminalidad, consistente en evitar la ejecución de un crimen<sup>5</sup>. Para ciertos autores o dirigentes políticos, toda acción del sistema penal puede ser considerada “preventiva”, en la medida en que con ésta se intente ejercer una acción **disuasiva** en el delincuente potencial. De esta manera, la totalidad de la acción de la policía, de la justicia y del sistema correccional (penitenciario) buscaría disuadir la ejecución de una primera infracción o la reincidencia, así como prevenir la ejecución del crimen por medio del encarcelamiento (“eliminación” del riesgo para la colectividad”). Estos enfoques no son contemplados por el CIPC. Por una parte, el Centro favorece un enfoque que se enfoca en la prevención, poniendo énfasis en las acciones que deben implementarse previamente a todo acto delictivo, a manera de reparación de este acto o como resultado de la reinserción de su autor. Por otra parte, estas teorías disuasivas han sido ampliamente cuestionadas en los hechos —pues las penas más severas no conllevan una disminución de la criminalidad. Además, llevadas al extremo, estas teorías son incompatibles con los principios de la ONU de los artículos 7 a 14 de la resolución de 2002, al igual que con el enfoque humanista y progresista promovido por el Centro, que prioriza la búsqueda de los medios para favorecer el “convivir”<sup>6</sup>. Por último, el conjunto de las medidas penales y su impacto en la ejecución y reiteración de una infracción son objeto de numerosos estudios y de un seguimiento más sistemático por parte de los gobiernos que las medidas de prevención; en este sentido, el Centro no estaría entonces en

---

1 Capobianco, Laura. (2010). *Crime Prevention: An Effective Component of Multi-Dimensional Security*. Montreal: ICPC. Véase particularmente: Jean-Paul Brodeur, Massimiliano Mulone, Frédéric Ocqueteau, Valérie Sagant (2008). *Brève analyse comparée internationale des violences urbaines*. Montreal: CIPC. CIPC (2008). *Recueil de pratiques et de politiques sur la sécurité des femmes*. Montreal: CIPC Carli, Vivien (2008). *Médias, prévention de la criminalité et sécurité urbaine: Analyse succincte de l'influence des médias et pistes de réflexion*. Sous la direction de Valérie Sagant et Laura Capobianco. Montreal: CIPC. Capobianco, Laura (2009). *Seguridad comunitaria y pueblos indígenas: compartiendo conocimiento, aprendizajes y acción*. Montreal: CIPC.

2 Organización de las Naciones Unidas, Consejo económico y social, resolución 2002/13, 24 julio de 2002.

3 Organización de las Naciones Unidas, Consejo económico y social, resolución 1999, 24 julio de 1995.

4 En la versión francesa utilizamos el término prevención de la “criminalidad” y no el término prevención de la “delincuencia”, utilizado en Francia. El derecho penal francés distingue de los “delitos” de los “crímenes” en función de la pena que aplicada y, por lo tanto, de su gravedad. Sin embargo, en un contexto más internacional, aquí nos referimos a todos los tipos de infracciones, sin consideración de su gravedad reconocida social o jurídicamente.

5 Existen numerosas definiciones en criminología entre las cuales se encuentran la de Maurice CUSSON: “la prevención de la delincuencia consiste en el conjunto de acciones no coercitivas dirigidas a las causas de los delitos con el objetivo específico de reducir su probabilidad o gravedad”, en Cusson, 2002, pg. 10.

6 Es importante recordar que, según los términos de la resolución 2002 de las Naciones Unidas, “la represión, las penas y los castigos, que desde luego cumplen igualmente funciones preventivas, no entran en el campo de la aplicación de los presentes principios, dado que se encuentran ampliamente considerados en otros instrumentos de las Naciones Unidas”.

condiciones de ofrecer un verdadero valor agregado en este campo<sup>7</sup>.

En la prolongación de esta posición, el CIPC no centra su atención exclusivamente en las medidas de **"reducción de la criminalidad"**<sup>8</sup> o de **"control de la criminalidad"** puesto que el objetivo asignado a la prevención de la criminalidad va más allá de la ausencia del crimen para buscar una mejor calidad de vida, tal como se precisa a continuación.

La resolución de la Naciones Unidas distingue cuatro enfoques en prevención de la criminalidad, con frecuencia cubiertos por las actividades del CIPC:

- La **prevención social\*** (o "a través del desarrollo social") busca proporcionar aquellas condiciones sociales, educativas, culturales, sanitarias, de bienestar, que permitan evitar el desarrollo de los factores de riesgo y fortalezcan los factores de protección contra el crimen; los enfoques "sociales" se basan ampliamente en políticas globales de apoyo a la población más vulnerable y han sido integrados en casi la totalidad de los programas de prevención implementados.
- La **prevención situacional<sup>9</sup>\*** que, en la acepción más utilizada, busca restringir las posibilidades de cometer infracciones "aumentando el esfuerzo" que debe llevar a cabo el delincuente, "aumentando el riesgo" de exposición en la comisión de una infracción<sup>10</sup>, principalmente por medio del ordenamiento del entorno. Los enfoques "situacionales" se aplican más para aislar una acción específica al interior de una política de conjunto<sup>11</sup>.
- La **"prevención del crimen a nivel local"**, que engloba todas las acciones que permiten "modificar las condiciones locales que influyen en la delincuencia, en la victimización y en la inseguridad". Este enfoque —utilizado con menor frecuencia por los autores académicos hace énfasis en la movilización de la comunidad —en el sentido de colectividad o medio de vida que permite hacer frente a la delincuencia y mejorar la calidad de vida de los habitantes; esta noción es algunas veces igualmente utilizada con el término "prevención comunitaria<sup>12</sup>"; y
- la **"prevención de la reincidencia"**, que cubre principalmente las medidas de reinserción de las personas condenadas previamente.

Tal como fue mencionado en nuestro informe precedente, la tipología que distingue la prevención **"primaria"**, **"secundaria"** y **"terciaria"** está inspirada en el área de la salud pública y permite diferenciar las acciones, ya sea que éstas busquen impedir el "ingreso" a la delincuencia, que estén relacionadas con la población en general (prevención primaria), o con grupos más "en riesgo" (prevención secundaria). La prevención "terciaria" está relacionada con el riesgo de reincidencia. Estas nociones son naturalmente más empleadas en el área de la prevención de la toxicomanía, que atañe tanto la prevención del crimen como la salud pública. Éstas permiten diferenciar claramente las acciones que se deben realizar "antes de que tenga lugar un perjuicio, en un contexto amplio y general, en la población en su conjunto", "antes de que un problema relativamente menor se agrave, en un contexto y en una población específica, definida en función de los factores de riesgo" y "entre delincuentes que hayan cometido una perjuicio, con el fin de que éste no se reproduzca de nuevo"<sup>13</sup>. Reconociendo a la vez el valor de esas distinciones, nos referimos poco a ello en la medida en que los cuatro tipos de prevención se refieren a los principios directores y responden mejor a los tipos de acciones implementados por una gran variedad de asociados que buscan realizar una intervención tanto al interior de territorios específicos como a nivel de individuos o de grupos específicos.

En su definición de 2002, la Naciones Unidas se refieren no solamente al riesgo de infracciones, sino igualmente a los **"efectos perjudiciales en las personas y en la sociedad"**. Es importante subrayar que esta definición, como aquella dada por numerosos gobiernos, incluye la acción respecto a las víctimas de actos criminales, como aquellas dirigidas a aquellas **personas susceptibles de volverse infractores o que ya se encuentran implicadas en la criminalidad**. Es reconocido que los factores de vulnerabilidad como los de protección son con frecuencia los mismos, ya sea que se trate de prevenir el riesgo de llegar a ser víctima como de llegar a ser criminal. De esta manera, las condiciones de vida y educación, el contexto familiar o, más aún, el entorno afectivo, son ampliamente identificadas como factores determinantes en los dos casos. Por otra parte deseamos, como lo desean numerosos actores del sector de la prevención, hacer énfasis en aquellos elementos del "convivir" (véase más abajo) y, en ese contexto, las relaciones entre víctimas y autores, la reparación de los daños y la resolución de conflictos constituyen prioridades de

7 Prevención de la delincuencia mediante el diseño ambiental (CPTED).

8 La "reducción de la criminalidad" ha sido particularmente considerada como un objetivo, a lado de la prevención y de la "seguridad comunitaria" (*community safety*) en el Reino Unido. Véase: Home office (2007) *Cutting Crime: a new partnership 2008-2011*. UK: Home Office.

9 Situational Crime Prevention, voir notamment Ronald V. Clarke, Lawrence E. Cohen, Marcus Felson.

10 Ronald V. Clarke (1995), *Les technologies de la prévention situationnelle*. Les cahiers de la sécurité intérieure, Paris, Francia.

11 En este contexto, numerosos servicios de policía han desarrollado, por ejemplo, acciones dirigidas, tales como ofrecer consejos a las víctimas de robo con el fin de reforzar la protección de sus domicilios. En Bélgica, esta actividad ha sido institucionalizada desde 1992 por medio de la creación de los "consejeros en técnicas de prevención". Ver por ejemplo, CIPC (2006), Préparé par Olivier Barchecheat, *La prévention des cambriolages résidentiels: quelques enseignements tirés d'une approche comparée*. Pp.20-21.

12 Véase, por ejemplo Prairies Research Associates (1996), *Guide de la prévention communautaire du crime*, Ottawa, Canadá, Ministère de la Justice du Canada., p. 45. El término corresponde el término inglés de *community-based crime prevention*. Ver también Crawford A. (1998), *Crime Prevention and Community Safety: Politics, Policies and Practices*, Longman. Tim Hope (2001), *Community Crime Prevention in Britain: a strategic overview*. Criminology and Criminal Justice, vol.(4) pp.421-439.

13 Instituto de salud pública de Quebec (Institut de la santé publique du Québec): <http://www.inspq.qc.ca/>.

las políticas de “prevención de la criminalidad”. Finalmente, es importante subrayar que esta distinción no es absoluta, en el sentido en que las fronteras entre las dos posiciones son algunas veces muy imprecisas, lo que justamente representa un desafío en materia de políticas de prevención, de proponer acciones susceptibles de responder a situaciones e individuos que no corresponden a una “tipología” tan clara.

Partiendo de esta definición, el CIPC ha incluido progresivamente en su campo de análisis de la prevención de la criminalidad ciertos fenómenos resultantes de las infracciones o de sus efectos perjudiciales, tales como:

- la exclusión y la marginalización de individuos o grupos de personas, producidas o agravadas después de haber sido víctimas o autor de un acto delictivo, o confrontado a dificultades de reinserción;
- el racismo u otro tipo de discriminación del que sufren ciertas personas o grupos de personas con relación a la criminalidad cometida o con las representaciones asociadas al crimen;
- la superpoblación carcelaria y más generalmente la sobrecarga del sistema penal, particularmente de la actividad policial, de los tribunales y de los trabajadores sociales encargados del seguimiento de las personas que se encuentran bajo el control de la justicia;
- la desintegración de las relaciones sociales interpersonales y de los lazos de confianza entre individuos e instituciones, que pueden ser generadas por la ausencia de respuesta ante la criminalidad o por respuestas juzgadas inadaptadas;
- el desarrollo de redes sociales informales criminalizadas que favorecen esta desintegración y que pueden alienar a los individuos, particularmente a las mujeres, a los jóvenes y a las poblaciones pobres;
- las pérdidas económicas y los obstáculos frente al desarrollo social y al desarrollo personal debidos a la criminalidad;
- por último, el miedo al crimen o el sentimiento de inseguridad.

Estos fenómenos son no solamente generados por la criminalidad, sino que algunas veces aparecen con el surgimiento de la criminalidad o debido a su agravamiento.

## 1.2 Nociones incluidas en este campo de análisis: “seguridad comunitaria”, “seguridad ciudadana”, “seguridad cotidiana”

El CIPC desea incluir en su campo de análisis de este Informe internacional—así como del conjunto de sus trabajos— la noción de “*community safety*” en inglés, que traducimos como “*seguridad ciudadana*” en español y como “*sécurité quotidienne*” en francés, las cuales expresan una de las finalidades de la acción en prevención tal como nosotros la entendemos, y que busca **mejorar la calidad de vida y de la convivencia**.

Estas nociones permiten hacer menos énfasis en el comportamiento criminal individual y más en el análisis de la colectividad o de la comunidad<sup>14</sup> y de los medios para mantener y fortalecer la **cohesión social**. La resolución onusiana se refiere a ello explícitamente y la definición dada a la prevención se basa en esos principios<sup>15</sup>. El término “colectividad” (o comunidad) no se refiere a un conjunto homogéneo, es por eso que nuestro enfoque pone énfasis en las modalidades de concertación, de complementariedad de puntos de vista y de construcción de consensos que deben respetar esta diversidad (ver capítulo sobre la gobernabilidad).

En ese sentido, la seguridad cotidiana permite responder a los diferentes impactos y “efectos perjudiciales” de la criminalidad mencionados anteriormente, apoyándose en la capacidad de las colectividades y de los individuos para reaccionar y actuar. La relación entre prevención de la delincuencia y cohesión social es, por ejemplo, muy marcada en Francia y ha sido subrayada desde el origen de la creación de esta política pública<sup>16</sup> que se manifiesta actualmente en la atribución de competencias en materia de prevención a la Agencia nacional para la cohesión social y la igualdad de oportunidades<sup>17</sup>, paralelamente al organismo interministerial exclusivamente dedicado a la prevención.

El concepto de “seguridad ciudadana” aparece en América Latina alrededor de los años 90 en un contexto caracterizado por importantes avances en la integración de los derechos humanos en el debate público de los países de la región. Este concepto traduce la transformación desde una visión reductora de la seguridad — subordinada exclusivamente a las respuestas policiales y penales por parte de los órganos del Estado — hacia una visión más amplia e integral basada en las necesidades de las personas<sup>18</sup>.

14 Es importante recordar aquí que estos términos son empleados en francés indiferentemente para designar un grupo que comparte intereses comunes, ya sea que se trate de los habitantes de un mismo barrio o de los nacionales de un mismo país; el término “comunidad” no designa entonces sistemáticamente, a menos que se precise, un grupo de personas que comparten la misma religión u origen etnocultural.

15 Véase principalmente la introducción de las directrices que mencionan que “[...] *La prevención del crimen, cuando es eficaz y con criterio, mejora la calidad de vida de toda la población [...]*”.

16 Véase el informe de la Comisión de alcaldes, llamado Informe BONNEMAISON (*Rapport BONNEMAISON*), 1982.

17 Agencia nacional para la cohesión social y la igualdad de oportunidades (*Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances*, ACSÉ), <http://www.lacse.fr>

18 Tudela P. (2005), Conceptos y orientaciones para políticas de seguridad ciudadana, Centro de Investigación y desarrollo policial, Policía de investigaciones de Chile, Santiago.

En ese sentido, la seguridad es considerada como un bien colectivo, garante de la cohesión social. Así, algunos países de América Latina (Ej.: Colombia, Ecuador, República Dominicana) han elaborado estrategias nacionales de “seguridad y convivencia ciudadana”. El término de “convivencia ciudadana” designa un “ideal de vida en común entre grupos culturales, sociales o políticos muy diversos, una vida en común viable, un convivir estable y eventualmente permanente, agradable en sí mismo y no solamente por las ventajas que procura<sup>19</sup>”. Etimológicamente hablando, esta noción proviene del término “conviviere” que significa vivir juntos<sup>20</sup>, y hace énfasis en los valores de tolerancia y de relaciones pacíficas.

Los matices perceptibles entre el término inglés “security” – que apuntaría más específicamente a actuar contra las amenazas– y “safety” que busca crear un entorno “seguro” o “de seguridad”, difícilmente podrían traducirse al idioma corriente en francés, a pesar de los intentos realizados de definición entre “sécurité” y “sûreté” en Francia<sup>21</sup>. Sin embargo, resulta claro que el término “community safety” engloba los diferentes elementos comunes a los demás términos utilizados tanto en francés como en español. La presentación realizada por el gobierno inglés del Plan nacional de seguridad comunitaria (*National Community Safety Plan*) subraya que esta noción significa más que el “término comúnmente empleado de reducción de la criminalidad o de prevención de la criminalidad” y que además busca mejorar la calidad de vida de los residentes<sup>22</sup>. Este mismo análisis es realizado por el Centro de investigaciones en diseño contra el crimen (*Design Against Crime Research Centre*<sup>23</sup>) que incluye la definición, entre otras, de la existencia de relaciones de confianza entre los residentes y entre la policía y los demás servicios públicos.

### 1.3 Nociones similares

El término prevención de la criminalidad (o de la delincuencia) no es utilizado uniformemente en toda las regiones del mundo. Un rápido análisis comparado de la utilización en Europa y América Latina permite demostrar que la expresión “prevención del delito” es poco utilizada en Argentina, Chile, Perú o en otros países de América Latina, en el sentido de una política general que cubra todo tipo de delitos. Esta utilización esta reservada a los planes de acción dirigidos a un aspecto de la criminalidad (como, por ejemplo, la trata de seres humanos o la corrupción),

favoreciendo así un enfoque más jurídico de la prevención. Sin embargo, los planes gubernamentales y los programas responden a las mismas características de aquellos contemplados en la definición onusiana de la prevención. Por esta razón resulta necesario ampliar las investigaciones a otros términos.

De esta manera, en América latina, cuando no se refieren a la “seguridad ciudadana”, la gran mayoría de los planes de acción que buscan realizar una acción concertada y preventiva utilizan el término “seguridad pública” (*sécurité publique - public safety*). Esta noción va más allá del enfoque de “prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana” que utilizamos en nuestros trabajos, puesto que engloba igualmente todas las acciones de los diferentes servicios estatales dirigidos a la lucha contra el crimen. Sin embargo, los objetivos de las acciones preventivas dirigidas a las personas más vulnerables, a la seguridad en los diferentes medios de vía, al apoyo a las víctimas, a la coexistencia pacífica, figuran en numerosas políticas de “seguridad pública”<sup>24</sup>.

Varios países utilizan los términos **tranquilidad pública** y **utilización pacífica de los lugares públicos**<sup>25</sup> para precisar uno de los objetivos de las políticas de seguridad y prevención de proximidad.

Por último, el término **seguridad humana** – ampliamente promovido por las organizaciones internacionales como ONU-Habitat y que prioriza la seguridad de las personas por sobre la del Estado - es utilizado en la “carta de valores” del CIPC, que considera la seguridad humana como un bien público fundamental. El empleo de esta noción ha avanzado y permite entender la seguridad como un derecho fundamental del individuo. Esta seguridad va mucho más allá, sin embargo, que el “derecho a vivir sin miedo al crimen” para englobar todos los elementos de orden biológico, social o económico que pueden tener un impacto en la seguridad del individuo como ser humano. En su informe de 2003, la Comisión de las Naciones Unidas para la seguridad humana considera que “la seguridad humana busca liberar el ser humano del miedo y de la necesidad, así como permitirle su plenitud”<sup>26</sup>. El último elemento de la definición hace énfasis en el fortalecimiento de las capacidades individuales para “resistir frente a la adversidad y realizar su potencial”<sup>27</sup>, lo que refleja la noción inglesa de *empowerment*, frecuentemente utilizada para describir los objetivos en prevención y seguridad.

19 La traducción es nuestra. Mockus, A. (2002), “Convivencia como armonización de ley, moral y cultura”, En *Perspectivas*, volumen XXXII, No. 121, pgs. 19-37.

20 Illera, M (2005), “Convivencia y cultura ciudadana: Dos pilares fundamentales del Derecho Político”, en *Revista de Derecho Universidad del Norte*, Vol. 23, pgs. 249-250.

21 Véase particularmente la utilización del término “seguridad” con referencia a la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, realizada por Jean-Pierre Chevènement, Ministro del interior, en su discurso de introducción al coloquio de Villepinte: (1997), *Des villes sûres pour des citoyens libres: actes du colloque de Villepinte, 24-25 octobre de 1997*, La documentation française, París, Francia.

22 [www.communitysafety.gov.uk](http://www.communitysafety.gov.uk).

23 [www.designagainstrime.com](http://www.designagainstrime.com).

24 Para los Carabineros de Chile, la *seguridad ciudadana* está inclusive en la seguridad pública: *La Seguridad pública en Chile: visión de Carabineros. 2do. Curso internacional de diseño de políticas y evaluación de proyectos de seguridad ciudadana. Santiago de Chile. 2000. Véase igualmente, Brazilian Public Security National Plan (SENASP) y PRONASCI: PROGRAMA SECTORIAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 2007-2012.*

25 Ley 27933 de Perú del 11 de febrero de 2003: *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana*

26 *Esbozo del informe de la Comisión de Seguridad Humana*, Comisión sobre la Seguridad Humana (*Commission on Human Security, CHS*), 2003, informe final: [www.humansecurity-chs.org](http://www.humansecurity-chs.org)

27 Ídem.

En efecto, las políticas de prevención promovidas por el CIPC hacen énfasis en el papel de los habitantes —o de las comunidades— en la concepción e implementación de estas políticas. De igual manera, el desarrollo de las capacidades personales —a través de la educación, el aprendizaje de competencias profesionales, el liderazgo— favorece una buena inserción social y la construcción de medios de vida apacibles.

#### **1.4 Elementos metodológicos “inherentes” al enfoque adoptado por el CIPC**

Una vez definido el campo de acción de la prevención de la criminalidad y de la seguridad cotidiana, es importante precisar ciertas modalidades de acción íntimamente ligadas a la definición de estas políticas y prácticas.

Inicialmente, refiriéndonos nuevamente a la definición onusiana de 2002, que apunta a las “**estrategias y medidas**”, es necesario recordar que nuestro objeto de estudio hace referencia a todo tipo de acción en materia de prevención: políticas públicas más o menos permanentes, programas, planes concertados, prácticas aisladas o generalizadas. Aún si se subraya el papel “motor” de los poderes públicos, las acciones en prevención dependen de una gran pluralidad de actores, incluyendo particularmente los poderes locales, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

Las estrategias y medidas que responden a los criterios internacionales promovidos por el CIPC se caracterizan por tres elementos: la transversalidad, la asociación y la acción basada en los conocimientos.

La **transversalidad** del enfoque busca responder a la multiplicidad de las causas de la criminalidad. Por esta razón, la prevención y la seguridad no pueden depender de un análisis tan sólo policial o judicial y debe integrar enfoques pluridisciplinarios, incluyendo elementos sociales, sanitarios, educativos, urbanos, etc. Esta diversidad permite elaborar una comprensión amplia y la más completa posible de las fuerzas que intervienen en la creación de las situaciones de criminalidad o, por el contrario, impedir las y generar entornos y comportamientos que favorezcan la seguridad. No obstante, igualmente ha provocado debates y ha sido criticada, por una parte, porque este tipo de enfoque se diluye fácilmente y adolece de objetivos específicos y, por otra, porque tiende a llevar todo a la cuestión del crimen.

De esta manera, en el área social, algunos gobiernos<sup>28</sup> han considerado que el mejoramiento de las condiciones de empleo y la disminución del desempleo permitirían reducir la delincuencia. Por otra parte, los actores de la salud pública, de la educación o de los servicios sociales temían someterse al alcance de objetivos de prevención y de seguridad que no corresponden completamente a las finalidades y a la deontología de su

propia acción institucional. En el anterior informe internacional nosotros aclaramos este debate particularmente en cuanto a las “intervenciones precoces”<sup>29</sup>. Los desafíos asociados a la “criminalización de las políticas” sociales son abordadas por Bill Dixon en el capítulo 5.

La **asociación**, tanto vertical como horizontal, constituye el segundo “pilar” de las políticas de prevención. La asociación vertical abarca la necesaria articulación y concertación entre los **diferentes niveles territoriales**: tanto las Naciones Unidas —por naturaleza compuesta por representantes estatales nacionales— como el conjunto de redes especializadas de las que sabemos que reivindican una acción concertada entre los niveles local, regional (provincial o estadual), nacional y supranacional. El papel de las ciudades y de las organizaciones políticas locales con frecuencia ha sido subrayado por su dinámica en el área de la prevención y por su participación en la elaboración de un buen número de conceptos que han permitido llegar a la creación de los estándares internacionales<sup>30</sup>. Pero su capacidad de acción es limitada y debe ser apoyada y prolongada por niveles territoriales más amplios y mejor dotados.

La asociación horizontal abarca la colaboración entre una gran variedad de actores y partes interesadas, lo que corresponde igualmente al enfoque postulado por el Centro. Es necesario no solamente movilizar a los profesionales que actúan en los diferentes campos mencionados —policía, justicia, educación, salud, servicios sociales, gestión y planificación urbana, transportes, etc., sino que además se sugiere actuar de manera concertada con los organismos comunitarios y las organizaciones no gubernamentales que disponen con frecuencia de una importante implantación local, con los actores comerciales que pueden ser víctimas de la delincuencia pero que contribuyen además a la creación de entornos positivos en asociación con los centros de investigación que pueden apoyar el seguimiento y evaluación de las iniciativas.

**La importancia y la complejidad de estas diferentes asociaciones justifican la atención dada a las cuestiones de gobernabilidad.** Como ya lo hemos visto, la relación de confianza entre la población y las instituciones está claramente identificada como un factor y una condición esencial de la prevención y de la seguridad. Por último, la participación directa de los ciudadanos —jóvenes, presidentes, mujeres— parece necesaria y procuradora de éxito de una buena cantidad de prácticas en prevención. Esta participación, desarrollada paralelamente o en lugar de los mecanismos políticos democráticos de toma de decisiones, merece igualmente una buena preparación y una reflexión acerca de las modalidades de la gobernabilidad.

Por último, los estándares internacionales favorecen **políticas y prácticas basadas en el conocimiento**: conocimiento de

28 Como, por ejemplo, el gobierno de L.I. Lula en Brasil o el de L. Jospin en Francia (1998-2002)

29 Obra citada, pg. 89.

30 Obra citada, pgs. 226-243

los problemas acerca de la criminalidad; conocimiento de enseñanzas e investigaciones científicas de utilidad; conocimiento de los éxitos y las soluciones experimentadas en otros lugares; conocimiento de los efectos producidos por las acciones de prevención. Estos estándares han llevado al CIPC a desarrollar un modelo de acción simple basado en una doble voluntad pragmática y rigurosa que puede resumirse en tres etapas: diagnóstico, planeación y evaluación. Cada una de estas etapas puede ser realizada con ayuda de herramientas metodológicas adaptadas a los recursos de los contextos de intervención.

Resumidas brevemente, estas orientaciones metodológicas irrigan ampliamente las recomendaciones de los organismos internacionales, así como de los gobiernos y los centros especializados. Estas orientaciones constituyen igualmente elementos de la definición conceptual de nuestro enfoque de la prevención y aclaran los objetivos buscados a través de esta publicación bianual.

## 2. Objetivos del informe

La realización del Informe internacional constituye la culminación de un interés propuesto desde la creación del CIPC, e inscrito en su plan de desarrollo estratégico 2006-2010. Este documento se apoya en las fortalezas y debilidades del Centro y refleja su posicionamiento original. No se trata ni de un informe de las Naciones Unidas, aún si las agencias onusianas lo apoyan y participan en su concepción; ni de una investigación científica, aún si éste se beneficia del aporte y de los sabios consejos de investigadores reconocidos; ni de una clasificación internacional de los países, aún si subrayamos las iniciativas que nos parecen más pertinentes. Este informe desea ante todo **responder a las necesidades e interrogaciones de quienes elaboran e implementan la prevención en el mundo**. Por esta razón aceptamos la evolución del marco conceptual y de nuestro campo de análisis. Este último no responde a categorías predefinidas, sino a la evolución de las ideas y de las prácticas en el terreno. El análisis de esta evolución es guiado tan sólo por los valores que constituyen la base de las actividades del Centro.

El CIPC fue creado hace 15 años, principalmente por actores norteamericanos y europeos. Su capacidad para tener en cuenta todas las regiones del mundo se está construyendo progresivamente. Actualmente, todos los continentes son representados al interior de sus estructuras de gobernabilidad y los intercambios con América Central, el Caribe, América del Sur, Australia y Sudáfrica se encuentran fuertemente enraizados. No obstante, el conocimiento de ciertas regiones aún continúa siendo débil, debilidad que se acentúa por una repartición desigual de la información disponible acerca de la prevención. En varias ocasiones en el pasado hemos mencionado que en ciertos países los datos son inexistentes, en otros no son fiables, las tradiciones universitarias en criminología y otras ciencias humanas y sociales son muy discordantes, y la implantación de

estructuras especializadas y las capacidades de la sociedad civil para afrontar los debates públicos en materia de prevención y seguridad varían de forma considerable. **Estos límites tienen cierto peso en nuestro análisis**. Tratamos de compensarlos ampliando nuestro comité editorial, solicitando una diversidad de contribuciones y asociaciones, y buscando sistemáticamente formaciones allí donde éstas abundan menos, mientras que, particularmente en los países occidentales, son "superabundantes". La realización de este informe, en una perspectiva de continuidad, busca corregir progresivamente este desequilibrio, al interior de las capacidades del Centro.

Con la realización de este informe se busca alcanzar tres objetivos importantes:

### 2.1 Ofrecer un panorama internacional de la prevención

En el área penal se llevan a cabo numerosas publicaciones, investigaciones así como la recopilación de información, y es una tarea sistemáticamente organizada a nivel estatal. De esta manera, las tasas de homicidios, el número de policías activos, el nivel de condenas o de encarcelamiento, etc., son datos suficientemente documentados –aún cuando con frecuencia son insuficientes o presentan límites metodológicos. El interés de las organizaciones internacionales y los organismos nacionales está dirigido a las cuestiones de regalías. Las informaciones disponibles acerca de las acciones de prevención son más fragmentarias y su recopilación y análisis sistemático aún no se perciben como algo indispensable. Por esta razón nos pareció necesario iniciar un trabajo de larga duración, apuntando a establecer un panorama sobre las políticas y prácticas en materia de prevención a nivel mundial.

Aún cuando es incompleto, este panorama **busca ayudar a los actores a ubicarse al interior del paisaje internacional de la prevención**. Así, por ejemplo, resulta sorprendente constatar que los países europeos, que cuentan con las tasas de criminalidad más bajas del mundo y que disponen además de recursos importantes, adoptan con frecuencia medidas de prevención alejadas de los estándares internacionales, particularmente en lo que respecta a la responsabilidad y el tratamiento penal de los menores. Por el contrario, las experiencias de mediación social\* han demostrado su eficacia y han sido reproducidas en numerosas regiones del mundo.

El Informe internacional **suministra argumentos a los actores de la prevención** por medio de "cuadros de situación" sintéticos, con el fin de promover las prácticas correspondientes a los estándares internacionales y a los valores del CIPC. En este sentido, las directrices de 2002 no constituyen solamente un resultado, sino además el punto de partida de la promoción de ciertos enfoques. Nuestro Informe presenta políticas nacionales o regionales conformes a esos principios directores y fomenta su difusión.

## 2.2 Poner a disposición recursos sobre la prevención

El informe internacional 2008 estaba acompañado de una recopilación de **prácticas inspiradoras** acerca de intervenciones con jóvenes y pandillas callejeras, asociaciones, participación ciudadana y apoyo a las víctimas, enfoques en materia de prevención en las poblaciones indígenas y con su participación. Este año, el Informe menciona algunas iniciativas relacionadas con los diferentes temas tratados. Numerosas referencias, entre ellas varias publicaciones del Centro, permiten orientar al lector hacia informaciones más completas acerca de dichas prácticas.

Igualmente, el informe presenta los **principales actores y redes internacionales** que desarrollan una acción de prevención y de seguridad cotidiana. En este sentido, se analiza el papel de las agencias intergubernamentales —organizaciones políticas o temáticas, bancos de desarrollo. Varios organismos internacionales o regionales intervienen en las áreas conexas o cercanas a la prevención y sus trabajos pueden ser de interés para aquellos lectores que buscan informaciones más especializadas, por ejemplo, en el área de la acción de las ciudades, la justicia juvenil, el crimen organizado o la utilización de armas livianas. Los sucesivos informes presentan estas redes que generalmente ofrecen abundantes bases de conocimientos. Otro tanto sucede evidentemente en cuanto a los centros universitarios y de investigación especializados.

Este año hemos realizado igualmente un análisis acerca de la **formación** disponible en el área específica de la prevención. El capítulo 8 realiza un inventario y un análisis acerca de diferentes recursos: programas universitarios existentes con vocación internacional, centros especializados, herramientas de tipo guías o manuales para apoyar el fortalecimiento de las capacidades. El CIPC desea fortalecer su papel estableciendo para ello repertorios sistemáticos de estos recursos con el fin de ponerlos a disposición del público internacional a través de su sitio Web.

## 2.3 Fomentar la construcción progresiva y la promoción de un enfoque integrado en prevención

El primer Informe reunió un primer conjunto de saberes y experiencias en aspectos primordiales de la prevención tales como la victimización y la delincuencia de los jóvenes, la seguridad de las mujeres, la seguridad en los espacios públicos y en las escuelas; y se analizaron los ejes fundamentales de la acción en materia de prevención: los enfoques basados en el conocimiento, el papel de los actores institucionales, los nuevos servicios creados en respuesta a las necesidades de la comunidad (de los habitantes) y el papel de los actores locales. La presente

edición está consagrada a nuevos temas y al análisis de otras tendencias. Con ello deseamos acumular progresivamente conocimientos y construir además más firmemente los contornos de un enfoque integrado en prevención. Según su “carta de valores”, *el CIPC cree que las políticas y las acciones integradas en materia de prevención son necesarias para la seguridad de las colectividades*. Esta concepción integrada es mencionada desde 1995 en la resolución onusiana relativa a la prevención de la delincuencia urbana e inspira políticas gubernamentales, como la de Quebec, adoptada en 2001<sup>31</sup>, y la de la Ciudad de Bogotá<sup>32</sup>. Las *Directrices de Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil* (Directrices de Riad) de 1990, se acercaban a esta noción empleando el término de “planes de prevención integrados” (*comprehensive*, en inglés), basados en orientaciones similares<sup>33</sup>. Esta noción incluye los diferentes elementos evocados en el marco conceptual relacionados con la transversalidad —en respuesta a la pluralidad de las causas de la criminalidad—, la asociación entre niveles territoriales y con los actores no gubernamentales y un enfoque basado en el conocimiento —el diagnóstico, la planificación y la evaluación son ampliamente impulsados.

La prevención de la criminalidad es una política pública y una disciplina universitaria bastante reciente y aún minoritaria, incluso marginal. Constituye tan sólo una pequeña parte de las enseñanzas en criminología o en sociología, y aún es con frecuencia concebida como un objetivo o un programa que requiere la coordinación de diferentes políticas públicas, pero rara vez como una política pública en sí misma. Según nuestro conocimiento, existen varios órganos consultivos o de coordinación encargados de la prevención de la criminalidad<sup>34</sup>, pero no existe un ministerio total y exclusivamente dedicado a esta causa. Hemos visto igualmente que en ciertas regiones, esos elementos constituyen tan sólo un subconjunto de una políticas de seguridad públicas más amplias.

Este informe, basado en los diferentes elementos de definición presentados en el marco conceptual, busca confirmar y precisar una **cultura profesional y una cultura de la prevención**, construida progresivamente a través de debates e iniciativas. En respuesta a las preocupaciones de los actores de la prevención, este informe bianual espera tener en cuenta la evolución de estas reflexiones e iniciativas que consolidan y enmiendan esta base común.

Este trabajo de recopilación y análisis acumulativo contribuye igualmente a consolidar los “archivos de la prevención”, los cuales permiten aclarar las bases y los componentes esenciales del enfoque en prevención, más allá de los cambios de términos y de las cuestiones de moda. El informe busca adicionalmente subrayar las innovaciones reales de aquellas medidas que con frecuencia no crean nuevos conceptos, pero que son

31 *Pour des milieux de vie plus sécuritaires*, Politique ministérielle en prévention de la criminalité, 2001

32 Plan Integral de Seguridad para Bogotá 2007-2017.

33 Organización de las Naciones Unidas, *Directrices de Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil*, resolución 45-112 del 14 de diciembre de 1990.

34 Véase capítulo 5

creativas y adaptadas a los nuevos desafíos que deben enfrentar las sociedades.

Hasta ahora, los **valores de base de este enfoque integrado de la prevención**, tal como lo promueve el CIPC, continúan siendo ampliamente implícitos. A través de las actividades y las recomendaciones realizadas por el CIPC, así como del funcionamiento de sus instancias de gobernabilidad, es posible identificar sus valores alrededor de tres ejes:

- la gobernabilidad democrática, que conduce a valorizar las iniciativas que permiten la expresión e integración de las necesidades de las poblaciones y de los grupos e individuos más vulnerables;
- El humanismo de las respuestas dadas a la criminalidad, centrado en la capacidad de evolución y enmienda del individuo,
- La intención social y la promoción del “convivir”, que prioriza aquellas respuestas que favorecen la tolerancia, la integración de los diferentes componentes de la sociedad y la inserción de las personas más marginales.

Al contribuir a la construcción de esta base conceptual apoyada en prácticas efectivas, el CIPC busca igualmente alcanzar su objetivo de promoción de la prevención como una respuesta eficaz y sostenible a las cuestiones de criminalidad y de seguridad cotidiana.

### 3. Estructura y metodología del informe

El informe internacional, realizado en el marco de la misión general del CIPC de recopilar, analizar y difundir los conocimientos internacionales en prevención, se propuso como objetivo analizar lo ya elaborado y los avances logrados en cuanto a:

- los problemas de la criminalidad y la seguridad que preocupan a los actores;
- los métodos y las herramientas implementadas para responder a ello; y
- los resultados obtenidos.

Hasta el momento, no todos los objetivos han sido alcanzados. Las dificultades relacionadas con la accesibilidad, la fiabilidad o la falta de datos son bien conocidas. Sin embargo, el proceso iniciado en 2008 es progresivo y acumulativo con el fin de constituir un conjunto más amplio, preciso y diversificado, año tras año.

#### 3.1 Análisis temático

Este análisis busca identificar las principales preocupaciones de los actores de la prevención y de la seguridad en el mundo. El

Informe 2008 se centró en temas claves tales como la seguridad de las mujeres y los jóvenes, la seguridad en los espacios públicos y en las escuelas. La especificidad del enfoque del CIPC reside en la voluntad de desarrollar un análisis global de estos desafíos. Así, hacemos énfasis en la victimización de los jóvenes tanto como en sus comportamientos criminales, pues los dos están relacionados y algunas veces correlacionados. Igualmente, nuestro análisis acerca de las medidas tomadas para favorecer la seguridad en las escuelas no se limita a la seguridad de los lugares y las personas por medio de dispositivos limitantes, sino que integra el análisis de los funcionamientos sistémicos entre la institución escolar, los docentes y demás personal institucional, los padres de los estudiantes y los estudiantes mismos.

Los temas tratados resultan de los debates internos llevados a cabo entre miembros del CIPC<sup>35</sup>, provenientes de una variedad de representantes institucionales, diversos círculos profesionales y de todas las regiones del mundo, así como de los debates organizados con nuestro comité editorial<sup>36</sup>. Los temas escogidos son determinados por la voluntad de dar cuenta de las preocupaciones y avances actuales y pertinentes para muy diversas regiones y países.

En el Informe de 2010, consideramos necesario examinar el impacto de las migraciones en los asuntos de prevención y seguridad, dada la importancia de este fenómeno en el ámbito mundial. Es evidente que no se trata de afirmar que, por sí mismas, las migraciones constituyen un fenómeno criminal o criminógeno. La amplitud de las migraciones –740 millones de migrantes internos y 200 millones de migrantes internacionales según el PNUD<sup>37</sup> en 2009– conllevan numerosas consecuencias en la seguridad de las personas y la criminalidad, tanto con relación a la vulnerabilidad de los migrantes durante sus desplazamientos como en cuanto a las discriminaciones de las que pueden ser víctimas, así como de sus descendientes luego de su instalación. Por esta razón, examinaremos los riesgos relacionados con las migraciones clandestinas (según el informe de 2005 de la Comisión mundial sobre las migraciones internacionales, de 2,5 a 4 millones de personas atraviesan cada año la frontera sin autorización y 50 millones de personas viven en el mundo con un estatus irregular, de las cuales 10 millones se encuentran en Estados Unidos, según cálculos del PNUD) que agravan la vulnerabilidad de ciertas categorías de personas y generan, en ciertos casos, actividades criminales más o menos organizadas. Igualmente, analizaremos las dificultades de inserción que se presentan a los migrantes en los países o regiones de destino, las formas de discriminación y el racismo del cual pueden ser víctimas, así como el conjunto de personas que pertenecen a una minoría “visible”, independientemente de su nacionalidad.

35 Véase la lista de los miembros en nuestro sitio Internet: [www.crime-prevention-intl.org](http://www.crime-prevention-intl.org)

36 Véase la lista en anexo. La reunión del Comité editorial para el informe de 2010 tuvo lugar en Montreal durante los días 25 y 26 de junio de 2009.

37 Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*. Nueva York: PNUD.

El capítulo 3 trata acerca de los elementos cruciales de la criminalidad organizada para la prevención y la seguridad cotidiana. El crimen organizado abarca una multitud de actividades<sup>38</sup> de variable intensidad y gravedad. Tanto a nivel internacional como nacional, la reflexión y la acción contra el crimen organizado aún son, en su gran mayoría, disociadas de aquellas ejecutadas contra la criminalidad “callejera”, de “masa” a nivel cotidiano. Sin embargo, el impacto del crimen organizado en la seguridad de las comunidades (de los habitantes) es importante y resulta cada vez más preocupante para los actores en el terreno, quienes constatan la atracción que ciertas organizaciones pueden ejercer en jóvenes vulnerables, los riesgos que corren las poblaciones frágiles, el suministro de estupefacientes o de armas a nivel de los barrios. De manera más general, creemos que el impacto del crimen organizado en la generalización de la corrupción y en la pérdida de confianza de la población en sus instituciones, compete plenamente a la especificidad de nuestro enfoque.

En el Capítulo 4 examinamos los **efectos del alcohol y los estupefacientes en la seguridad cotidiana**, en tanto que estas sustancias han sido frecuentemente identificadas como factores de criminalidad<sup>39</sup>, a pesar de las diferencias entre su estatus legal: el alcohol es muy generalmente considerado legal mientras que los estupefacientes son muy ampliamente considerados ilícitos.

En todos los casos, el Centro se dedica a **hacer énfasis en las respuestas en prevención** dadas a estas problemáticas. De esta manera, no examinamos el impacto de las legislaciones y las reglamentaciones estrictamente represivas, tales como la condenación penal y encarcelamiento. Las respuestas buscadas dependen de los diferentes tipos de prevención presentadas anteriormente.

En este informe es analizada una muy grande variedad de respuestas en el área de la **prevención social**. Las campañas de concientización acerca de los riesgos corridos —riesgos relacionados con la pertenencia a una pandilla, al consumo de productos ilícitos, al tráfico de seres humanos por ejemplo— pueden estar dirigidas a una población en general (prevención primaria) o de mayor riesgo (prevención secundaria). La prevención social abarca igualmente numerosas acciones que buscan apoyar al individuo o a la familia por medio de la ayuda social, educativa, económica o psicológica, así como a través de acciones que ofrezcan ocupaciones o actividades recreativas destinadas a desviar del riesgo de criminalidad y a fortalecer las capacidades individuales.

En cuanto a la **prevención situacional**, presentamos ciertas experiencias que apuntan a mejorar la planificación y el ordenamiento urbano. Sin embargo, estos tipos de respuesta, con frecuencia de naturaleza más técnica, no son objeto de una investigación sistemática de nuestra parte y son bien documentadas por otra parte. La resolución onusiana de 2002 incluye esta categoría de prevención, las medidas de información que apuntan a evitar la victimización y a apoyar a las víctimas. Si la información pareciera responder bien a la definición de la prevención situacional, el apoyo a las víctimas puede ser, según nuestro criterio, igualmente analizado bajo el ángulo de la resolución de conflictos y de la acción local.

Hacemos un mayor énfasis en aquellas respuestas de prevención llamadas algunas veces “comunitarias<sup>40</sup>”, que nos reenvían a la noción de **“prevención a escala local”<sup>41</sup>**, utilizada por las Naciones Unidas. Se trata de acciones que buscan mejorar la seguridad y la calidad de vida de una colectividad, movilizándolo para ello los diferentes actores de ésta. Este tipo de intervenciones es analizado de manera más sistemática puesto que apoya el objetivo de “convivir” pacíficamente. De esta manera, nuestros Informes analizan todo tipo de resolución no judicial de conflictos —tales como las mediaciones sociales o familiares— aquellos modos de intervención que buscan facilitar el diálogo entre las personas y con los servicios públicos —como los nuevos oficios de “interlocutores nocturnos”<sup>42</sup> o de “guardianes” (“stewards”)<sup>43</sup>, e incluso los diferentes tipos de intervención en los espacios públicos que buscan regular sus usos.

Finalmente, según la tipología establecida por la ONU en 2002, las acciones de **prevención de la reincidencia** —o prevención terciaria— abarcan el conjunto de medidas destinadas a reinsertar a las personas que han cometido delitos y evitar que lo reiteren.

Estos análisis temáticos son completados por medio del examen de los diferentes métodos de acción propios de la prevención y de las herramientas de las que disponen los actores.

## 3.2 El análisis transversal

Hemos visto la importancia dada a la metodología de acción en prevención alrededor de las nociones de transversalidad, de asociación y de acción basada en el conocimiento. Estos elementos forman una **“cultura del enfoque en prevención”** construida progresivamente y con fuerza a través de intercambios internacionales —de los cuales dan cuenta las resoluciones y debates sucesivos en las Naciones Unidas<sup>44</sup>, y las conferencias

38 Véanse las definiciones propuestas en el capítulo 3.

39 Véase particularmente los trabajos citados en las informe de 2008, pg. 42.

40 El término “comunidad” es utilizado aquí de manera amplia, como “colectividad”, en el sentido de los habitantes (o residentes) de un barrio, de una población, de una ciudad.

41 Obra citada.

42 Véase CIPC, 2008, *Compendio internacional de prácticas de prevención de la criminalidad para fomentar la acción a través del mundo*.

43 Ídem.

44 Resoluciones adoptadas por el Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, que tiene lugar cada cinco años y por la Comisión del mismo nombre que se reúne todos los años en Viena, en la ONUDD.

internacionales<sup>45</sup>— así como a través de las políticas adoptadas y de las prácticas implementadas.

Los **métodos** examinados en el marco de los informes del CIPC son el resultado, en primer lugar, de la **determinación de los actores de la prevención**. La lista de los actores potenciales, basada en un análisis muy amplio de las causas de la criminalidad y de las interacciones entre los diferentes factores tanto de riesgo como de protección, es con frecuencia muy larga y su nivel de participación varía. Ya hemos podido examinar el papel de los actores institucionales —particularmente de la policía, de los diferentes niveles de gobierno, haciendo énfasis en la importancia de los actores locales y, por último, el papel de la sociedad civil.

La **governabilidad** de la prevención es un tema central que ya hemos tratado en el informe de 2008, al examinar el papel de la sociedad civil y de los organismos comunitarios\*, así como las estructuras de concertación y de coordinación locales y nacionales. El presente informe centrará su atención en las diferentes nociones de gobernabilidad —la gobernabilidad nodal fue examinada en 2008— y en las modalidades de asociación tales como la contractualización entre los diferentes niveles territoriales.

Finalmente, los métodos de prevención están relacionados por supuesto con todas las **técnicas de intervención** que pueden ser empleadas para prevenir la criminalidad y mejorar la seguridad cotidiana. Ya hemos presentado modos de acción innovadores que han inspirado a numerosas regiones del mundo, tales como las mediaciones sociales, familiares, comunitarias, culturales, institucionales, de proximidad, etc. En esta edición, haremos énfasis en los diferentes enfoques socioeducativos que buscan ofrecer apoyo al individuo y a su familia.

En cuanto a las **herramientas** de las que disponen los actores, continuamos el análisis de las **herramientas de diagnóstico** que abarcan todos los modos de conocimiento y seguimiento de la criminalidad y del sentimiento de inseguridad: estadísticas institucionales, encuestas de victimización, marchas exploratorias, diagnósticos “ciudadanos”, sondeos, cuestionarios especializados dirigidos a los “usuarios” de la prevención (grupos vulnerables), un cuadro de análisis destinado a los profesionales, observatorios de la criminalidad, etc. Nuestra reflexión en este campo está guiada por dos parámetros: la necesidad de establecer el conocimiento de las necesidades de la población en materia de prevención y seguridad a partir de una variedad de fuentes de información —y no tan sólo a partir de estadísticas de policía— y la necesidad de inscribir el análisis de estos datos en su contexto —geográfico, institucional, temporal.

Hemos decidido consagrar un capítulo al análisis de las necesidades y las ofertas de **formación**, pues creemos que los conocimientos profesionales especializados, los hábitos de

asociación y el conocimiento acerca de la prevención, aún son débiles e incompletos. Estas necesidades habían sido identificadas en nuestro primer Informe internacional.

Por último, este año decidimos dedicar dos capítulos al análisis de las **prácticas y métodos de evaluación**. La evaluación en prevención, como en la mayor parte de las políticas públicas, ha llegado a constituir una importante exigencia internacional y nacional a la cual los actores tienen dificultades para responder. Las exigencias metodológicas son algunas veces excesivas, irrealistas o demasiado costosas. Las competencias continúan siendo muy limitadas. La utilización de la evaluación se encuentra aún muy frecuentemente dominada por consideraciones exclusivamente administrativas, cuando sería necesario desarrollar evaluaciones de calidad que permitan mejorar y apoyar los programas y las iniciativas.

### 3.3 Análisis de los resultados

Los resultados de las políticas y prácticas de prevención pueden ser analizados según tres criterios usuales de evaluación: efectividad, eficacia y eficiencia. Naturalmente, este análisis representa los mayores obstáculos y constituye el límite más importante de nuestro informe en su forma actual. De manera general, los datos aún son bastante limitados y muy heterogéneos: pocos países u organizaciones disponen de sistemas de seguimiento de sus programas y estrategias de prevención, los estudios realizados se basan en metodologías con frecuencia variadas y sus resultados no son sistemáticamente accesibles.

La efectividad de las políticas preventivas es difícilmente ponderable dado que los gobiernos generalmente movilizan más recursos para concebir y lanzar una política pública que para dar cuenta de su implementación, ya sea que ésta sea efectiva o no. Hasta la fecha, nos esforzamos por identificar las políticas públicas adoptadas, que hayan sido objeto de una ponderación a nivel de la implementación, al menos inicial (por ejemplo: publicación de textos legales y reglamentarios, constitución de un organismo o de un fondo especializado, adopción de programas de acción, etc.). El capítulo 5 del Informe se basa en el análisis de las **intenciones manifestadas por los gobiernos** a través de las orientaciones adoptadas. Estas intenciones nos dan información acerca de su filosofía de acción y objetivos, y nos permiten apreciar la evolución en esta área: tendencias más o menos punitivas, prioridad dada a ciertas áreas de la criminalidad, el tomar o no en cuenta estándares internacionales, etc. Cuando responden a las directrices onusianas y se basan en valores que consideramos cercanos a los valores del CIPC, estas estrategias son presentadas en el informe a título de **ejemplo inspirador**.

La efectividad de los dispositivos y de los procesos es más fácilmente aprehensible, y constituye un elemento importante de nuestro análisis en razón de la importancia de los elemen-

45 Véase particularmente la presentación de las principales conferencias de 1986 a 1993 en (2009), *Le centre international pour la prévention de la criminalité fête son 15<sup>ème</sup> anniversaire: la rétrospective des 15 années d'activités*, Montreal, Canada.

tos metodológicos en prevención. De esta manera, buscamos sistemáticamente la existencia de las estructuras locales de concertación —del tipo de los consejos locales de prevención y de seguridad existentes en Australia, Bélgica, Chile o Francia— de órganos nacionales de coordinación entre entidades gubernamentales —como los Consejos Nacionales de prevención de la criminalidad existentes en países nórdicos o en Canadá.

La **eficacia de las políticas y prácticas** se evidencia en los resultados producidos en el nivel de criminalidad y de seguridad. La definición de los objetivos es con frecuencia muy general (“disminución de la criminalidad y del sentimiento de inseguridad”) y los indicadores que permiten apreciar el alcance de estos objetivos resultan entonces someros. Estos desafíos son analizados en nuestro capítulo 9. Hasta ahora, hemos buscado colocar las bases del análisis de las evaluaciones en prevención, dado que los debates en este campo son abundantes. A través de los informes y de nuestras demás publicaciones, presentamos ciertas experiencias que han demostrado resultados como, por ejemplo, en Bogotá (Colombia), donde la tasa de homicidios fue disminuida a una cuarta parte en 10 años de política municipal integrada; en Birmingham (Reino Unido), donde el programa Barrios más seguros (*Safer Neighbourhood*) permitió reducir en cerca de un tercio la delincuencia juvenil; en Durban (Sudáfrica), donde la intervención integrada en Warwick Junction permitió reducir la tasa de muertes violentas de 50 en 1997, a 6 en 2002; o en Francia, donde las mediaciones sociales permitieron disminuir en 90% los “reinicios del conflicto” y en más de 60% el gasto público debido a las degradaciones. En el presente Informe de 2010 constatamos los avances logrados en la implementación más sistemática de la evaluación y en la diversificación de los métodos que pueden constituir un apoyo para los actores.

El análisis de la **eficiencia**, en el sentido de la capacidad de un programa o de una estrategia para alcanzar buenos resultados a un costo razonable, es realizado rara vez, aún si se espera que aquella se desarrolle con el fortalecimiento del análisis de los costos de las políticas públicas.

Todos estos análisis se hacen más difíciles cuando su punto de partida es impreciso, ya sea que se trate de la ausencia de un sistema de recopilación de datos, de una definición de objetivos demasiado ambiciosos o ilimitados en el tiempo, o de la ausencia de consenso acerca de los indicadores que deben ser utilizados. Por esta razón, el CIPC hace frecuentemente recomendaciones acerca de estas herramientas de diagnóstico y seguimiento, así como acerca de la necesidad de definir los objetivos de manera concertada.

### 3.4 La metodología escogida

Este informe, como el precedente, se basa principalmente en un análisis de la literatura científica y en la consulta de expertos internacionales, organizaciones y Estados miembros y de asociados del CIPC. La recopilación de información ha estado relacionada con los trabajos publicados o traducidos al inglés, español y francés, y principalmente posteriores al año 2002, fecha de adopción de las directrices de las Naciones Unidas. Además de los trabajos realizados por el CIPC desde su existencia, se han utilizado prioritariamente cuatro fuentes de información: las producciones de las organizaciones intergubernamentales internacionales, las informaciones difundidas por las redes y organismos regionales o mundiales especializados en el área de la prevención y de la seguridad, y los datos accesibles relacionados con las prácticas y las políticas de prevención y de seguridad en las ciudades, provincias o Estados federales y Estados nacionales.

Conviene precisar que todas las consultas de los sitios Internet son anteriores al 15 de marzo de 2010.

La base de conocimientos implementada por el personal del CIPC ha sido una importante fuente de información para la realización de este Informe. Dicha base recopila informaciones relacionadas con las políticas y estrategias utilizadas en esta área por las diversas instancias de gobierno, así como con las prácticas y herramientas desarrolladas<sup>46</sup>.

Para el análisis de las estrategias nacionales de prevención existentes en el mundo, nuestras investigaciones están organizadas alrededor de una **estructura de análisis** articulada alrededor de los siguientes 11 elementos:

- le contexte général de la prévention de la criminalité : soit les o el contexto general de la prevención de la criminalidad: es decir, los órganos competentes de los diferentes niveles territoriales, los enfoques prioritarios, las políticas nacionales, regionales y locales directamente asociadas a la prevención de la criminalidad o relacionadas con esta;
- el marco legal y reglamentario;
- las herramientas de prevención existentes;
- la evaluación de las estrategias y programas en prevención de la criminalidad, así como su difusión;
- los indicadores de seguridad y desarrollo sostenible;
- la participación de los demás actores de la prevención;
- el desarrollo de competencias en prevención; el presupuesto atribuido a la prevención;
- las prácticas más significativas en materia de prevención;
- las prioridades;
- y los principales desafíos.

<sup>46</sup> Las fichas por país son establecidas a partir de las informaciones disponibles públicamente y ofrecen descripciones revisarán regularmente acerca de las políticas y las medidas de prevención de la criminalidad, los planes de acción y las estrategias. Los expedientes llamados “buenas prácticas” ofrecen información acerca de las prácticas de prevención implantadas en diversos países, así como el nombre y los datos de las personas u organismos responsables de los proyectos. La caja de herramientas de la base de conocimientos incluye numerosas descripciones y enlaces de otros sitios especializados, otras cajas de herramientas, manuales, guías, redes de contacto, CD-ROM, etc.

Esta estructura de análisis se aplica tanto a las investigaciones internas como externas. Tal como se hizo para el primer Informe, el Centro recurrió a diferentes centros universitarios de investigación con el fin de profundizar los conocimientos de ciertas regiones y/o áreas temáticas. En 2009, el CIPC se benefició de la experiencia de los siguientes organismos (por orden alfabético de los países de su sede):

- En Australia, el Servicio de fortalecimiento de la justicia, Secretario nacional y funcionario público (*National Secretary and Public Officer, Empower Justice Service*) y el Consejo nacional australiano para la prevención de la criminalidad (*Australian Crime Prevention Council*), Happy Valley;
- En Bangladesh, el Departamento de criminología y ciencias políticas, Universidad de ciencia y tecnología Mawlana Bhashani (*Department of Criminology and Political Science, Mawlana Bhashani Science and Technology University*), Santosh;
- En Chile, la Universidad Alberto HURTADO, Santiago de Chile;
- En Estados Unidos, el Centro de estudios internacionales (*Center for International Studies*), Instituto Tecnológico de Massachusetts, Massachusetts;
- En Francia, el Instituto del mundo árabe (*Institut du monde arabe*), París;
- En Marruecos, la Universidad Mohammed V-Agdal (*Université Mohammed V-Agdal*), Rabat;
- En Singapur, la Facultad de derecho, Universidad Nacional de Singapur (*Faculty of Law, National University of Singapore*);
- En Eslovenia, la Facultad de justicia penal y seguridad, Universidad de Maribor (*Faculty of Criminal Justice and Security, University of Maribor*).

Sin embargo, existen numerosas políticas, prácticas e iniciativas insuficientemente estudiadas y reconocidas. Los datos existentes continúan siendo difícilmente accesibles o insuficientes. Para obtener la información necesaria, el **CIPC ha desarrollado herramientas de recopilación de información** entre sus miembros e igualmente entre otros gobiernos y sus diversos niveles territoriales.

A partir de nuestro sitio Web y de nuestros principales asociados, en 2009 se difundió un **cuestionario relacionado con los observatorios de la criminalidad** con el fin de recopilar informaciones más sistemáticas y a nivel internacional. En los siguientes meses se recibieron más de 100 respuestas provenientes de 32 países. Después del análisis de las respuestas, escogimos 17 estructuras que responden a la definición<sup>47</sup> elaborada posteriormente a los encuentros internacionales acerca de los observatorios de la criminalidad, de diciembre de 2007 y marzo de 2009.

A pesar de los diferentes esfuerzos realizados creemos que, para la próxima edición del Informe será necesario desarrollar una **nueva herramienta de recopilación de información con relación a la acción de las colectividades locales**. En octubre de 2009 se difundió un primer cuestionario elaborado en tres idiomas que busca recopilar informaciones acerca de la acción y el compromiso de las ciudades en materia de prevención, y facilitar el análisis comparativo de las diversas iniciativas locales, teniendo aún más en cuenta la diversidad de los contextos —jurídicos, demográficos, financieros, etc.— entre las ciudades y otras autoridades locales.

Estas nuevas herramientas, así como las alianzas establecidas con un número creciente de organismos a nivel mundial, han contribuido al fortalecimiento de la presente edición del informe internacional.

---

<sup>47</sup> Se escogieron tres criterios acumulativos: inventario sistemático a intervalos regulares de un territorio dado con datos acerca de la criminalidad, análisis de los datos y difusión pública de los resultados.

# PARTE 1

ANÁLISIS TEMÁTICO



---

# CAPITULO

## PRINCIPALES TENDENCIAS DE LA CRIMINALIDAD Y LA VIOLENCIA

---



# Principales tendencias de la criminalidad y la violencia

Este capítulo pone en evidencia los vacíos y alcances de la información existente acerca de la violencia y de “delincuencia adquisitiva” (delitos hacia los bienes), lo que limita la comparación y entraba al desarrollo de teorías explicativas y de políticas públicas. Tal como lo habíamos señalado en nuestro informe anterior, la información sobre la prevención y la criminalidad sigue siendo altamente incompleta y parcelaria en ciertas regiones del mundo. Por lo demás, los datos generalmente tampoco son desagregados por género y edad, o pertenencia grupos etnoculturales e indígenas.

Poca información nueva ha sido publicada a nivel internacional luego de nuestro informe de 2008. Sin embargo, presentamos aquí las principales tendencias respecto a la criminalidad violenta, el análisis de ciertos factores explicativos y una primera apreciación del potencial de impacto de la crisis económica respecto a la criminalidad.

## 1. Las principales tendencias

### 1.1 La distribución desigual de la criminalidad y la violencia

A nivel internacional, resulta difícil hacer comparaciones entre países en términos de estadísticas oficiales sobre la victimización de delitos. Existen importantes variaciones en las prácticas tanto de registro como de presentación de informes, y, para ciertos delitos y grupos sociales, también en la clasificación de los delitos. En muchos países, esto también se encuentra asociado a la corrupción, la falta de recursos y de formación de los oficiales de policía, al igual que a la falta de confianza, o al miedo, del público en la policía. Se constata un importante subregistro de muchos delitos. El Estudio de Naciones Unidas sobre tendencias delictivas ha tenido particulares dificultades en obtener información de los proyectos incitativos de los países africanos para mejorar la recolección de información en la región<sup>48</sup>.

Los informes acerca de los homicidios tienden a ser más fiables que aquellos de otros tipo de delito, aun cuando no es definido de la misma manera en todas partes, y es utilizado como variable sustitutiva para establecer niveles de violencia a escala internacional. Esto puede producir un enfoque guiado en los datos que establece las tasas de homicidio como principal indicador, a expensas de otros indicadores de victimización.

Hasta la fecha, la fuente de datos comparativos más importante ha sido la Encuesta Internacional de Criminalidad y Victimización (International Crime Victimization Survey, ICVS), que ha sido aplicada en hogares y realizada en cinco ocasiones entre 1998 y 2005<sup>49</sup>, y en 73 países<sup>50</sup>. Dicha encuesta abarca todas las regiones, salvo el Caribe (aunque fuertemente ponderada con Europa), y se centra particularmente en las áreas urbanas de los países en desarrollo<sup>51</sup>. El limitado número de países encuestados y los cambios ocurridos en estos países en cada fase, reduce la validez de las comparaciones en el tiempo<sup>52</sup>. Igualmente, existen limitaciones en el establecimiento de indicadores para los delitos de violencia y los delitos sexuales<sup>53</sup>.

Algunos investigadores han empezado a cuestionar el valor de las encuestas de victimización como fuente de información, particularmente como indicadores del temor frente al crimen<sup>54</sup>. Desde un punto de vista práctico, se han expresado algunas preocupaciones respecto al mayor uso de teléfonos móviles (celulares), puesto que reduce la validez de los muestreos tomados tan sólo con quienes utilizan líneas terrestres. Sin embargo, más importante aún, tales encuestas han sido criticadas por utilizar conceptos sobre el crimen y el temor se consideran “evidentes”, pero que carecen de rigor científico, y que tienden a reflejar su desarrollo en países más ricos. Se ha argumentado **la utilización paralela de métodos más cualitativos podrían llevar a una comprensión más válida en cuanto al temor y a la inseguridad**<sup>55</sup>.

48 La iniciativa de la ONU Data for Africa (Datos para África) busca profundizar el conocimiento acerca de las drogas y la criminalidad en África. ONU-Hábitat, en colaboración con la ONUDC, también ha realizado encuestas sobre victimización a nivel nacional en Tanzania, Uganda y Ruanda.

49 La próxima ICVS será publicada en 2010, desafortunadamente después de la publicación de este informe.

50 Véase Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (2008), *Informe Internacional sobre las tendencias de la prevención de la criminalidad y seguridad comunitaria. Tendencias y perspectivas*, Montreal, que presenta un resumen de los países participantes.

51 La mezcla de corresponsales urbanos y rurales posiblemente también limita la comparabilidad de la ICVS. Sin embargo, es posible realizar el análisis entre ciudades en países desarrollados y en desarrollo.

52 Los datos de 2005 relacionan 30 países y 33 ciudades principales, y presentan información de 38 países.

53 Para una discusión detallada de estadísticas comparadas en criminalidad, véase Van Dijk, J. (2009) *Approximating the Truth about Crime: Comparing crime data based on general population surveys with police figures of recorded crimes* (CRIMPREV) [www.crimprev.eu](http://www.crimprev.eu).

54 Sessar, K. y Kury, H. (2009) *Risk and Insecurity as Broader Concepts Behind Fear of Crime and Punitiveness* Assessing Deviance, Crime and Prevention in Europe, Project CRIMPREV.

55 Ibid. Esta fue también la conclusión del Segundo Encuentro Internacional de Observatorios de la Criminalidad organizado en 2009 por el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (véase recuadro acerca de los Observatorios de la criminalidad).

Sin embargo, el ICVS suministra alguna información sobre victimización por delito contra la propiedad y violencia no letal, y una información limitada acerca de las tendencias en los países desarrollados, constituyendo así la base de gran parte de este capítulo.

Los recientes análisis realizados por el Secretariado de la Declaración de Ginebra sobre homicidios han demostrado que, **en países que no se encuentran en situación de conflicto se cometen hasta el doble de homicidios, con relación a las muertes que tienen lugar, directa o indirectamente, en países que se encuentran en conflicto armado**<sup>56</sup>. Según lo descrito en el anterior Informe Internacional, tal violencia predomina en el Sur, particularmente en África subsahariana y en América Central y del Sur. Cada vez más se reconoce el muy negativo impacto de tales niveles de violencia en el desarrollo y en el crecimiento económico de aquellas regiones. El siguiente gráfico muestra las tasas de homicidios intencionales<sup>57</sup> por cada 100.000 habitantes para dichas subregiones..

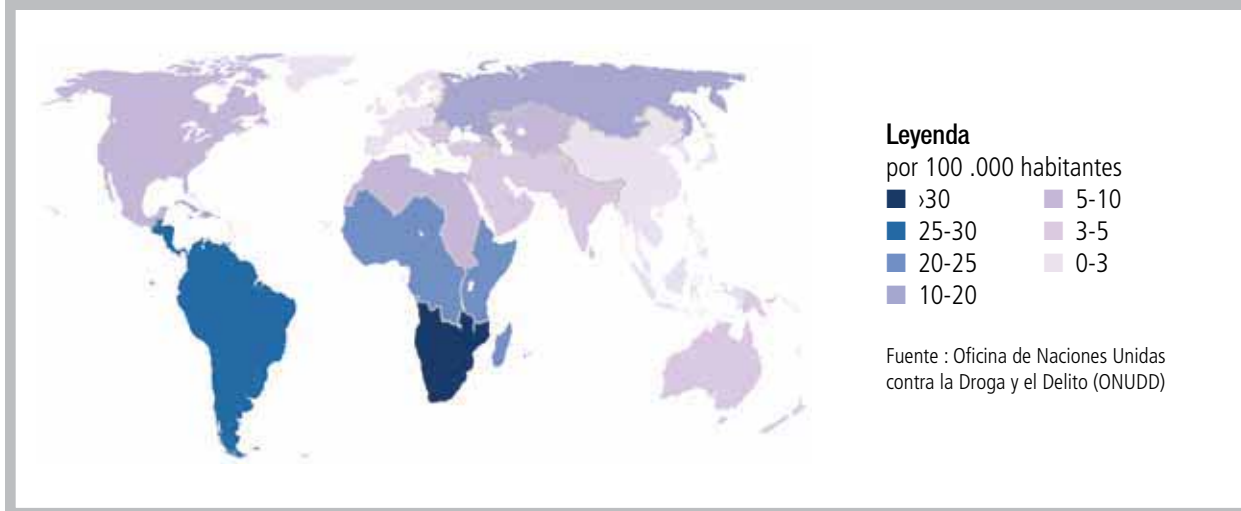
Mientras entre 1998 y 2006 se presentó un incremento bajo y sostenido en los niveles de homicidio por encima del diez por ciento, la mayoría de países que presentaron un incremento en su tasa de homicidios se encuentran en América Central y América del Sur, contribuyendo así al alto nivel de homicidios de la subregión en 2004. Igualmente, aquellas regiones con tasas bajas de homicidio, como Europa y Norteamérica, ex-

perimentaron una baja gradual a largo plazo y al interior de la década<sup>59</sup>. Europa Occidental y Central, Asia Oriental y Europa Sudoriental, son las tres subregiones que presentan las tasas de homicidio más bajas, la última de las cuales tuvo una reducción del 50% en valores absolutos, entre 1998 y 2006<sup>60</sup>. Europa del este parece haber llegado a punto crítico en 2001, año a partir del cual los homicidios han venido disminuyendo.

Esto pone de manifiesto la importancia de desarrollar una comprensión matizada de los factores políticos, sociales, culturales y económicos asociados a los niveles de homicidios en diferentes países y diferentes contextos, con el fin de desarrollar estrategias de prevención apropiadas.

Las tasas regionales de homicidio también esconden diferencias a nivel nacional, provincial y local. Así, las tasas de homicidio varían considerablemente según los países, por ejemplo, en América Latina Chile tiene una tasa de homicidios de 3 por cada 100 000 habitantes, mientras para El Salvador esta tasa es de 40. por cada 100 000 habitantes. Las tendencias en términos de evolución de la criminalidad tampoco es homogénea: algunos países de la zona conocen una alza continua (como es el caso de Venezuela, por ejemplo, que pasó de una tasa de 11,7 a principios de los años 80, a una de tasa de 15,2 a principios de los años 90<sup>61</sup> y luego a 33, a principio de la década del 2000<sup>62</sup>.

**Tasas de homicidios (países en conflicto / sin conflicto) por 100,000 habitantes, por subregiones, 2004<sup>58</sup>**



56 Secretaría de la Declaración de Ginebra (2008), *Global Burden of Armed Violence*, Ginebra. Informe coordinado por Small Arms Survey. La Declaración de Ginebra sobre la violencia armada fue adoptada en 2007.

57 Véase *Ibid.*: 68, en cuanto a la definición de homicidio utilizada.

58 *Ibid.*: 4. Los datos subregionales son elaborados a partir de cálculos estimados del nivel de homicidios en 201 países o territorios, tomados individualmente y derivados de la información administrativa disponible a nivel nacional.

59 Véase, por ejemplo, Eisner, M. (2001), *Modernisation, Self-Control and Lethal Violence: The Long-term Dynamics of European Homicide Rates in Theoretical Perspective*, *British Journal of Criminology* vol. 41 pp. 618-38.

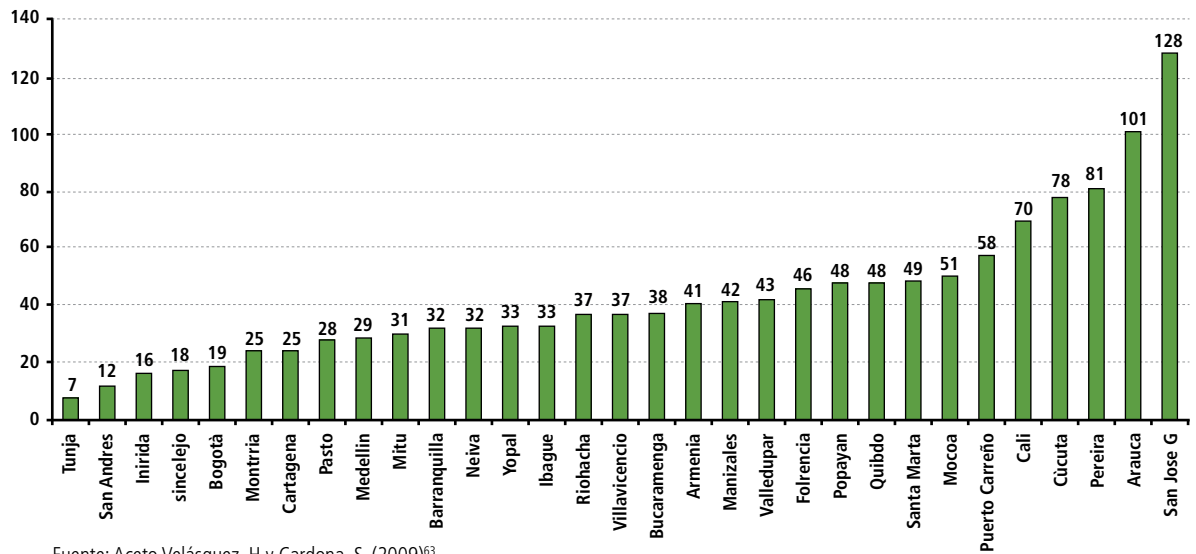
60 Véase también Aebi, M. (2004), *Crime Trends in western Europe from 1990 to 2000*, *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 10, nos. 2-3 pp.163-86.

61 Arriagada y Godoy, *Op.cit.*

62 Banco Interamericano de Desarrollo (2003), *Op. Cit.*

De la misma manera, existen grandes disparidades entre las ciudades de un mismo país, por ejemplo entre las ciudades de Colombia.

### Tasas de homicidio por ciudades en Colombia (por 100.000 habitantes), 2007



Fuente: Aceto Velásquez, H y Cardona, S. (2009)<sup>63</sup>

Las tasas de homicidios al interior de los países también pueden presentar importantes variaciones como, por ejemplo, en las ciudades en Colombia.

Al observar las tasas nacionales de homicidio, resulta importante analizar las tendencias a nivel municipal, así como en áreas urbanas mayores tales como las mega-ciudades y ciudades-región.

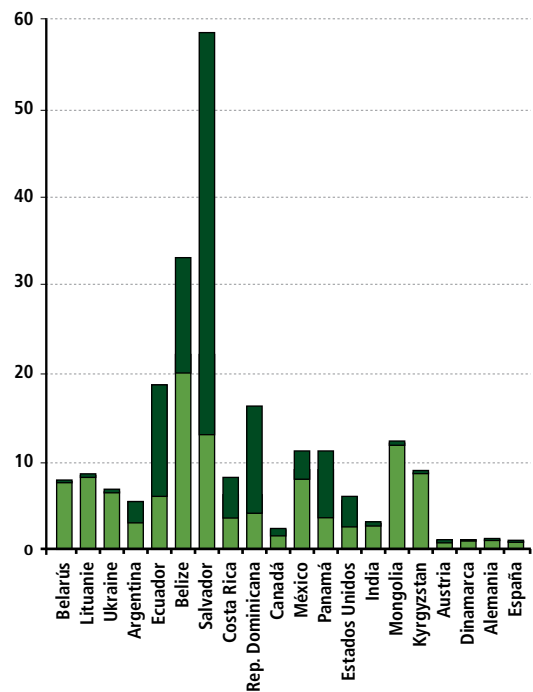
## 1.2 Predominio e impacto de las armas pequeñas

Existe una creciente preocupación por el predominio y el impacto de las armas pequeñas en las tasas de violencia. Información proveniente de 45 países contenida en el Décimo Estudio de las Naciones Unidas<sup>64</sup>, indica que cerca del 60% de los homicidios son cometidos con armas de fuego, pasando del 77% en América Central al 19% en Europa occidental.

Un análisis de un subgrupo de países ilustra el considerable impacto de los incidentes relacionados con armas de fuego en la tasa de homicidios, particularmente en las Américas<sup>65</sup>.

La prevalencia de armas pequeñas representa un desafío particular en la prevención de la violencia. Una preocupación clave, puesta en evidencia por el Small Arms Survey 2008<sup>67</sup> es el hur-

### Proporción de la tasa nacional de homicidios cometidos con armas de fuego en 2006<sup>66</sup>



63 Acero Velásquez, H. y Cardona, S. (2009), Medellín, Bogotá: Del autoritarismo y anarquía a la garantía civilista de los derechos ciudadanos. Versión electrónica <http://www.convivenciayseguridadciudadana.com/contenido/images/stories/medellin%EDn%2C%20bogota%2C%20seguridad.pdf> p.4

64 El Décimo Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal correspondientes al periodo 2005-2006 (2008) cubre 86 países y suministra información para ese periodo.

65 Las cifras para África no se encontraban disponibles.

66 *Ibid.*

67 Small Arms Survey (2008), *Small Arms Survey: Risk and Resilience*, Cambridge University Press, New York.

to y la desviación de armas pequeñas, particularmente desde Europa del Este, América del Sur y Estados Unidos, hacia África y América del Sur. Mientras se presenta una reducción del número de armas de fuego de civiles reportadas perdidas y/o robadas, o recuperadas y/o confiscadas, información limitada proveniente de 10 países seleccionados indica que 1 de cada 1000 armas en manos de civiles pudo haber sido desviada. Más aún, **las armas ligeras están llegando a ser más letales, más portátiles, menos costosas y más durables**, aumentando así sus probabilidades de proliferación entre grupos armados no gubernamentales.

Además del impacto en los países en desarrollo, existe preocupación en cierto número de países desarrollados acerca de la creciente violencia relacionada con armas de fuego. Esto afecta a grupos específicos, por ejemplo, particularmente a jóvenes de origen negro o hispano en Estados Unidos, y a jóvenes negros en el Reino Unido. Así, mientras en Estados Unidos se presenta una disminución del total de los crímenes violentos reportados en el periodo 1993-2005, el homicidio fue la segunda principal causa de muerte de jóvenes de 10 a 24 años. En el 81% de los casos se utilizaron armas de fuego<sup>68</sup>.

### 1.3 Los Costos de la criminalidad

La violencia resulta muy costosa para las sociedades, y una creciente variedad de métodos intentan medir tales costos. Éstos ofrecen fuertes argumentos para invertir en la reducción y en la prevención de la violencia.

Algunos cálculos incluyen costos directos tales como los gastos públicos en el sistema de justicia penal. En los países en desarrollo, por ejemplo, los gastos en el fortalecimiento de la legislación consumen del 10 al 15% del PIB, comparado con el 5% en los países desarrollados<sup>69</sup>. Otros cálculos incluyen la asistencia social y otros costos ocultos o indirectos.

La Organización Mundial de la Salud, los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (Centers for Disease Control, CDC) y Small Arms Survey, ha desarrollado lineamientos para el cálculo tanto de los costos económicos directos como indirectos de la violencia<sup>70</sup>. En Jamaica, los costos directos e indirectos fueron estimados al equivalente del 4% del PIB. Los costos por lesiones directas e indirectas causadas con armas de fuego en Brasil y Colombia fueron estimados en US\$10 mil millones y US\$ 4 mil millones anuales, respectiva-

#### Quantificación de los costos de la violencia

Los costos de la violencia han sido evaluados de tres maneras:

- un *enfoque económico* (calcula los costos directos e indirectos acumulados de los factores de la economía y los multiplicadores sociales, tales como la pérdida de capital y de participación política), favorecido por economistas de la salud pública;
- un *enfoque basado en modelos* (por medio el cual se determina la diferencia entre el crecimiento económico esperado y el real), frecuentemente utilizado para evaluar el impacto del conflicto, y
- la *valoración contingente* (calculada con base en el mercado, o la voluntad de pagar para mejorar la seguridad).

mente (0,5 y 1 por ciento de sus respectivos PIB)<sup>71</sup>. En El Salvador, los costos indirectos y directos acumulados por la violencia alcanzaron el 14% del PIB<sup>72</sup>.

Cada uno de estos métodos tiene ciertas ventajas y desventajas para calcular los costos de la violencia<sup>73</sup>. Algunos estudios han combinado elementos de estos tres enfoques para desarrollar una evaluación más amplia de los costos del impacto de la violencia.

Otros enfoques miden las **pérdidas a largo plazo que surgen de mayores tasas de mortalidad** (deterioro del bienestar). Los resultados de dichos estudios comparan las tasas de homicidio: los países con mayores tasas de deterioro del bienestar como una parte del PIB, se encuentra en América latina, el Caribe y las antiguas regiones comunistas, mientras que Europa occidental y Japón tienen las más bajas tasas de deterioro del bienestar. El deterioro del bienestar por la violencia en Colombia y en Estados Unidos en 1995, fue estimado en 9,7% y en 0,9% PIB, respectivamente<sup>74</sup>.

Recientemente, el Centro de Recursos para Análisis de Conflictos (CERAC) estimó que la **pérdida de productividad debida a las muertes violentas** (PPMV) en Colombia se encuentra por encima de 90 países<sup>75</sup>. Según estos cálculos, a nivel regional Norteamérica presenta el más alto nivel de pérdida de esperanza de vida y de productividad económica en el mundo. Los Estados Unidos experimentaron una pérdida de productivi-

68 Centre for Disease Control, citado en *Small Arms Survey (2008) Small Arms Survey: Risk and Resilience*

69 Banco Interamericano de Desarrollo (2006) *Preventing Violence*. Nota técnica, no.5, Washington DC, BID ; Londoño, J. L. y Guerrero, R (1999), *Violencia en América Latina: Epidemiología y Costos*, Washington D.C, BID.

70 Butchart, A. et al (2008) *Manual for Estimating the Economic Costs of Injuries due to Interpersonal and Self-Directed Violence*, Ginebra, OMS.

71 *Small Arms Survey (2006) Small Arms Survey: Unfinished Business*, Oxford University Press: Oxford.

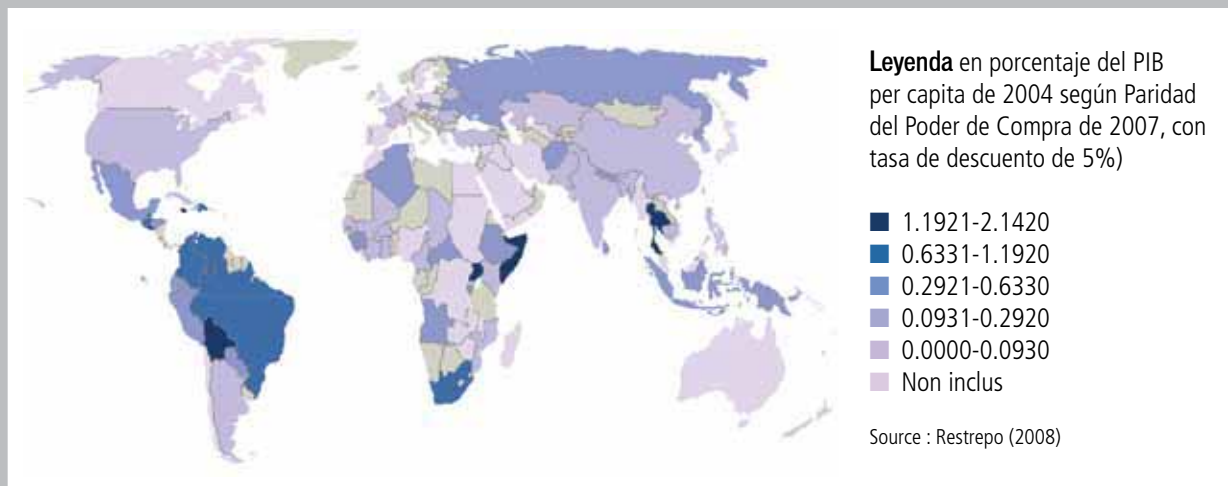
72 Secretaría de la Declaración de Ginebra (2008), op.cit. p.94; igualmente se han calculado costos para Guatemala, véase PNUD (2006) *El costo económico de la violencia en Guatemala*, Guatemala, PNUD.

73 Para una amplia discusión acerca de estos métodos, véase Secretaría de la Declaración de Ginebra (2008), op.cit. Capítulo 5.

74 Véase también Soares, R. (2006), *The Welfare Cost of Violence across Countries* in *Journal of Health Economics*, vol. 25 pp.821-846. El autor calcula que un año de pérdida de esperanza de vida está asociado al 3.8% del PIB.

75 Restrepo, J., Ferguson, B., Jukliana M. Z. y Villamarin, A. (2008), *Estimating Lost Product Due to Violent Deaths in 2004*. Artículo introductorio no publicado, citado en *Global Burden of Armed Violence, 2008* op. cit. p.99-101.

## Pérdidas globales debidas a muertes violentas<sup>76</sup>



## Sistema de vigilancia de lesiones<sup>77</sup>: un enfoque de salud pública

Los sistemas de vigilancia de lesiones comparan la información hospitalaria sobre lesiones. Éstos han sido dirigidos y/o establecidos en cierto número de países en el Sur (Colombia, El Salvador, Nicaragua<sup>78</sup>, Honduras, Jamaica<sup>79</sup> y Sudáfrica) con el fin de obtener estadísticas acerca de los niveles de violencia y sus causas, identificar áreas de alto riesgo y diseñar programas de prevención<sup>80</sup>.

Dichos sistemas dependen del apoyo de los ministerios nacionales de salud, especialmente para exhortar a las autoridades locales para que los conserven (como en Colombia). En El Salvador, el ministerio de salud empezó a incluir, *vía Web*, las informaciones acerca de la lesiones en un nuevo sistema nacional de información integrada de salud, llamado *Sistema de Información Morbilidad-Mortalidad*.

Estos sistemas suministran importantes fuentes de información a nivel nacional y local para la planificación de la prevención. En términos de lesiones no letales, por ejemplo, en Jamaica se encontró que, en 2005, el grupo entre los 10 y los 29 años representaba el 50% de las lesiones, con una mayor proporción de hombres heridos que de mujeres por debajo de los 19 años; el 76% de las lesiones relacionadas con la violencia fueron el resultado de una disputa; el 5% el resultado de un robo o hurto; el 2% estaba relacionado con droga y/o pandillas; el 5% con agresiones sexuales; el 1% con el abuso infantil; y el 11% con otras situaciones (disturbios, abaleo de la policía)<sup>81</sup>.

Algunas lecciones de este tipo de desarrollos y de los enfoques de salud pública han comenzado a trasladarse a los contextos del desarrollo con tasas de violencia superiores a las normales. La Unidad de reducción de la violencia en Escocia (The Violence Reduction Unit in Scotland), por ejemplo, implantó un proyecto piloto de observación de la violencia en Glasgow en 2006, con el fin de medir la magnitud de la violencia en la ciudad.

76 Tomado de la Secretaría de la Declaración de Ginebra (2008), op.cit. Map 5.2

77 Con el fin de ayudar a quienes deseen establecer sistemas similares, se han creado herramientas de formación: Injury Surveillance Training Manual (en inglés y español) de la CDC y Training, Educating and Advancing Collaboration in Health on Violence and Injury Prevention (TEACH-VIP) Manual de la OMS.

78 Los proyectos en Colombia, El Salvador y Nicaragua fueron financiados por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC) de Estados Unidos.

79 Ashley, D., Holder Y. (2002), *The Jamaican Injury Surveillance System: lessons learned* en Injury Control and Safety Promotion (4) 263-4; Richman, M. et al. *Injury control in Honduras: a survey of injury mortality Annals of Emergency Medicine* 2000 36 (4) pp.333-9; Butchart, A. et al. (2001), *The South African National Non-Natural Mortality Surveillance System – rationale, pilot results and evaluation* en South African Medical Journal 91 (5) pp. 408-17.

80 Sklaver, B. A. et al (2008), *Establecimiento de sistemas de vigilancia de lesiones en Colombia, El Salvador y Nicaragua (2000-2006)*. Revista Panamericana de Salud Pública vol. 24 no.6. No obstante, la información acerca de la salud pública continúa siendo problemática como sistema de medición de los homicidios, ya que puede haber cierto número de razones por las cuales el personal médico no puede estar facultado para clasificar una muerte violenta como un homicidio, ni tampoco estar dispuestos a hacerlo.

81 Jamaica Injury Surveillance System report; UNODC (2008) *Handbook on planning and action for Crime Prevention in Africa Austral and the Caribbean Regions*, ONU, Nueva York.

dad total de US\$45.100 millones. En el caso de América Latina y África, la principal causa de esta pérdida productividad es el homicidio.

Dichas medidas del costo de la violencia suministran una **indicación del nivel de gastos con respecto al cual se evalúan los costos de las políticas públicas para la prevención de la violencia**. Los métodos para evaluar los costos y beneficios de los enfoques de prevención en sí mismos son discutidos en la Parte 3 de este informe.

## 1.4 Violencia no letal

La violencia no letal es con frecuencia pasada por alto, cuando se focaliza la atención en el homicidio. La Organización Mundial de la Salud estima que, aproximadamente, **el número de personas heridas es diez veces superior al número de personas asesinadas**<sup>82</sup>. Las tasas de violencia letal y no letal no se encuentran necesariamente relacionadas. En Sudáfrica, por ejemplo, existe una pequeña correlación entre las tasas de homicidio y otras formas de violencia, mientras que Barbados presenta una tasa de agresiones inferior a la de Europa occidental<sup>83</sup>.

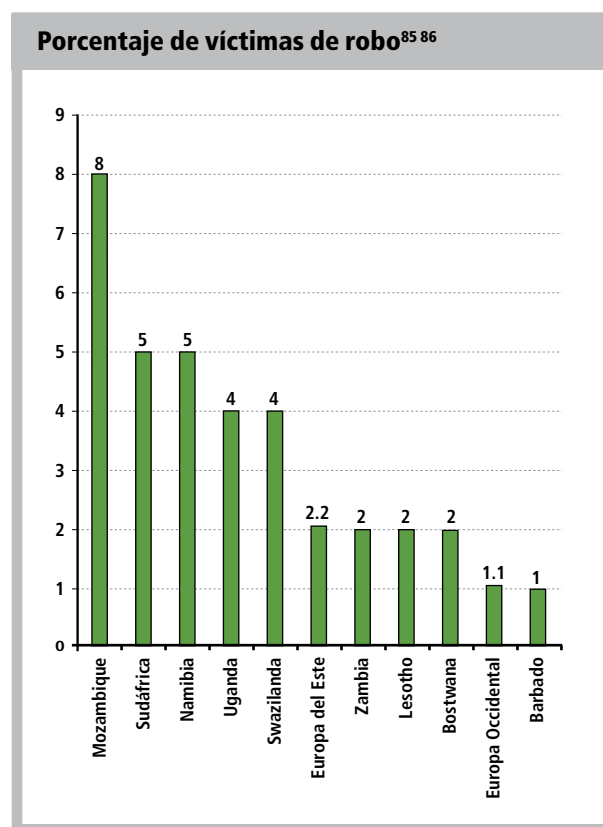
Nuevas fuentes de información vienen siendo progresivamente utilizadas para medir la violencia no letal, especialmente en América latina, el Caribe y Sudáfrica. Los Sistemas de vigilancia de las lesiones relacionadas con la salud (ver recuadro) ofrecen una valiosa información estandarizada sobre la violencia, aun cuando todavía no es comparable a nivel internacional.

## 1.5 Algunas evoluciones de la criminalidad adquisitiva

Como se indicó en el Informe internacional precedente, entre 1980 y 2000 parece haber tenido lugar un incremento en las agresiones y asaltos reportados en América latina, África Austral y Europa del Este, con tasas reportadas de robo considerablemente superiores a las de los países más ricos<sup>84</sup>. No obstante, se observa una considerable variación en las tasas de robo entre países. La comparación realizada entre las tasas disponibles de victimización por robo en África muestran una importante variación al interior de la región, y en Europa y Barbados (el único país del Caribe incluido en la Encuesta Internacional de Criminalidad y Victimización, ICVS).

También fue posible evidenciar otras diferencias de contexto. Por ejemplo, tan sólo el 12% de quienes fueron víctimas de robo en Europa conocía al ladrón de vista o por su nombre, comparativamente con el 20% en los países africanos y el 42% de las víctimas en Barbados, donde se presenta la más baja tasa de robos.

Datos provenientes del ICVS indican que desde principios de los años 90, en los países de Europa, Norteamérica, Australia y Nueva Zelanda, viene presentándose una tendencia a la baja en la victimización, ampliamente motivada por la disminución de los robos, y por el desvalijamiento y robo de vehículos. Esto ha variado, por ejemplo en Bélgica y en el norte de Irlanda, donde no se han presentado cambios significativos en los niveles de victimización<sup>87</sup>.



82 OMS (2008), *Preventing Violence and Reducing its Impact: How Development Agencies Can Help*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud.

83 UNODC (2008), op.cit.

84 Aún cuando es un delito contra la propiedad, el robo está clasificado como un crimen que implica la violencia, y su incidencia parece estar aumentando más rápidamente que la de los delitos contra la propiedad. Véase la información presentada por la ICVS (2005) y UNODC *Crime Trends Survey, 2005* en ONU-HÁBITAT (2007), Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos, 2007 (*Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos, 2007: Reforzando la protección ciudadana y la seguridad*, ONU-Hábitat, Nairobi).

85 Tomado de UNODC (2008) *Handbook on planning and action for Crime Prevention in Africa Austral and the Caribbean Regions*, ONU, Nueva York, Anexo 1.

86 Tiré du guide de l'ONUDC (2008). *Handbook on planning and action for Crime Prevention in Southern Africa and the Caribbean Regions*. New York: ONU. Annexe 1.

87 Van Dijk, J., van Kestrel, J. y Smite, P. (2007) *Criminal Victimization in International Perspective: Key findings from the 2004-5 ICVS y EU ICS*, UNICRI, Viena.

Las explicaciones varían, pero las medidas de prevención situacional del crimen pueden haber tenido un impacto significativo en la reducción de estas tasas del delito contra la propiedad<sup>88</sup>. Las políticas en cuanto a las sentencias punitivas no parecen haber tenido un impacto, y no presentan una relación con la baja del delito contra la propiedad en Estados Unidos o Europa<sup>89</sup>.

Los países en desarrollo también pueden haber presentado una disminución de los robos, aún si éstos presentan tasas mucho más altas. América latina, el Caribe y África presentan mayores tasas reportadas de victimización por robo, atraco y (proporcionalmente a la tenencia de vehículos) robo de vehículos, que otras regiones<sup>90</sup>. África aún posee la mayor tasa reportada de atracos en la encuesta de ciudades, a pesar de que se asume una subdeclaración (estimada en 55% de la tasa de los casos reportados en África y en 72% en Europa)<sup>91</sup>. Esto contradice las suposiciones de que los países de un alto nivel de consumo, con un mayor número de productos de consumo portátiles, presentan una mayor tasa de delitos contra la propiedad. Los estudios de victimización diseñados para los países en desarrollo también han subrayado el impacto del robo de ganado<sup>92</sup>, allí donde una proporción sustancial del capital y del sustento de la familia puede ser invertido en sus animales.

Otros tipos de infracciones constituyen a la vez hechos violentos y conllevan una intención adquisitiva, tal como los secuestros, que parecen constituir una preocupación importante en ciertas ciudades y regiones.

## 2. El contexto y los factores explicativos de la criminalidad explicatifs de la criminalité

En nuestra edición anterior, examinamos una serie de factores que facilitan el paso al acto criminal. Hoy, quisiéramos destacar la ausencia de correlación directa entre urbanización y criminalidad, mientras los niveles de criminalidad parecen ser más susceptibles a las variaciones sobre la desigualdad. Por último, quisiéramos destacar dos fenómenos – distribuidos de manera desigual – que tienen un fuerte impacto en la percepción de inseguridad de la población: la corrupción y las exacciones cometidas por las fuerzas del orden (ejecuciones extra-judiciales).

### 2.1 Ciudades, urbanización y criminalidad: correlaciones inciertas

Los índices nacionales de delincuencia frecuentemente ocultan grandes variaciones en sus regiones y ciudades. Por lo general se asume que las grandes ciudades tienden a tener niveles más altos de delincuencia y victimización, pero este no es necesariamente el caso. No existe una correlación clara entre la población de la ciudad y los niveles de homicidio en las ciudades, por ejemplo<sup>94</sup>. El Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas (2008)<sup>95</sup> analizó cierto número de grandes ciudades pero no encontró variaciones considerables. Las tasas de homicidio son más altas en las grandes ciudades en América del Norte, Asia Central y Transcaucasia, Europa Occidental, Central y Suroriental que en el resto del país, pero menores en Europa del Este, América del Sur, Centroamérica y Asia Oriental.

#### Tendencias del secuestro

Aún cuando resulta muy difícil monitorear el secuestro económico a nivel internacional, éste es motivo de gran preocupación en algunas regiones y ciudades. La firma privada Control Risks, que realiza el monitoreo del control de riesgos, ha cotejado una base de datos sobre el secuestro (desde 1975) en base a investigaciones diarias de casos. A pesar de que estas cifras son, sin duda alguna subestimadas, y tienen una validez limitada, los registros de la base de datos presentan un leve incremento, al pasar de 1350 por año, entre 1998 y 2002, a 1425 en 2007. Entre 1998 y 2002, 74% de los secuestros registrados por la firma tuvieron lugar en América Latina, 14% en Asia y África (particularmente en Afganistán, Pakistán, India, Irak y Nigeria), presentaron un descenso en Colombia, pero un incremento en Venezuela y México<sup>93</sup>.

88 Crawford, A (2009), *Situating crime prevention policies in comparative perspective: policy travels, transfer and translation*, in Crawford, A (ed.) *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*, Willan, Cullompton.

89 Van Dijk, J., van Kesteren, J. y Smit, P. (2007), *op.cit.* pp.103-4.

90 Para más detalles, véase CIPC (2008), *op.cit.*. Véase también la información presentada del ICVS (2005) y UNODC, *Crime Trends Survey, 2005* en ONU-Hábitat (2007). *Op.cit.*

91 *Ibid.*

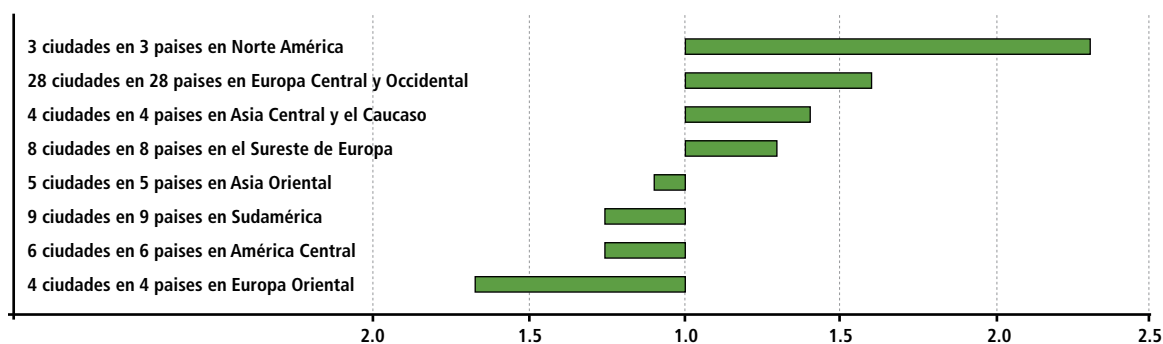
92 UNODC (2008) *Victimization Survey in Rwanda*, UNODC, Viena; UNODC (2008), *Victimization Survey in Uganda*, UNODC, Viena; UNODC (2009), *Victimization Survey in Tanzania*, UNODC, Viena.

93 Citado por la Secretaría de la Declaración de Ginebra (2008), *op.cit.* pp.136-7

94 *Small Arms Survey (2007): Small Arms Survey 2007: Las ciudad y las armas*. Hay problemas en la definición del tamaño de la ciudad dado que posiblemente los barrios bajos o regiones urbanas no estén incluidos en las estadísticas de la ciudad.

95 ONUDD (2008) *Décimo Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas*, Intentional homicide (2005-2006).

## Proporción de las tasas de homicidios en las principales ciudades y el resto del país, 2005<sup>96</sup>



Fuente : estimaciones de la ONUDD.

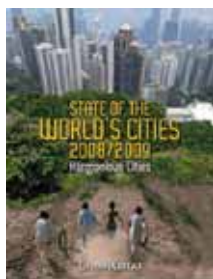
En América Latina se encontraron tasas más altas de homicidio en pueblos y ciudades más pequeñas, las cuales están creciendo a un ritmo más rápido que en los grandes conglomerados urbanos.

El crecimiento urbano mundial varía ampliamente de un continente a otro y al interior de una misma región o de un mismo país, sin embargo las Naciones Unidas estiman que un tercio de la población urbana mundial vive en barrios marginales (entiéndase "poblaciones" en Chile, "Villas miseria" en Argentina, "favelas" en Brasil, etc.). Los niveles de privación de servicios en los barrios pobres, en términos de salud, educación, saneamiento y condiciones ambientales, varían ampliamente en los diferentes países y regiones, pero la falta de servicios e infraestructura son los principales factores asociados con la vulnerabilidad frente a la delincuencia y la victimización<sup>97</sup>.

La violencia se manifiesta en los barrios marginales por diferentes razones, entre las cuales, las protestas contra el fracaso de las políticas habitacionales y las pobres condiciones de vida, el continuo aumento de los precios de los alimentos, la violencia de las pandillas y los ataques racistas de los cuales son víctimas sus habitantes<sup>100</sup>.

## 2.2 Existe una relación más directa entre la criminalidad y los niveles de desigualdad

Los niveles de desigualdad representan uno de los factores más importantes asociados a las tasas de criminalidad en zona urbana. Además, la mayoría de los estudios importantes han destacado **una gran relación de causa a efecto entre los niveles de desigualdad de ingresos y los delitos contra**



La publicación "El estado de las ciudades del mundo 2008-2009: ciudades armónicas", de la ONU-HÁBITAT, alerta sobre el problema de la expansión de los barrios marginados. El informe establece que "en dos décadas, cerca del 60% de la población mundial será urbana<sup>98</sup>". El incremento de la población urbana representa una tensión para los gobiernos y las administraciones de las ciudades en cuanto a la creación de infraestructuras adecuadas de servicios capaces de absorber nuevos residentes. ONU-HÁBITAT afirma que "una de cada tres personas que vive en zonas urbanas en el mundo en desarrollo, vive en un barrio marginado". Los migrantes recién llegados tienen con frecuencia bajos ingresos y terminan por vivir en asentamientos en áreas marginalizadas de la ciudad, carentes de servicios de salud, de servicios básicos y de seguridad en el cargo.

Esto puede aumentar el nivel de inseguridad en sus vidas y puede generar segregación urbana. Los barrios marginados son con frecuencia construidos sin la aprobación de las autoridades, y se caracterizan por falta de sistemas sanitarios y de agua, estructuras de vivienda inadecuadas, hacinamiento, además de la imposibilidad de acceder derecho a la propiedad.

### Prevalencia de los barrios marginados<sup>99</sup>

♦ 62% en África subsahariana ♦ 43% en el sur de Asia meridional ♦ 37% en Asia oriental ♦ 15% en el Norte de África

96 Tomado de la Secretaría de la Declaración de Ginebra (2008), op.cit. p.86

97 *Ibid.*; ONU-Hábitat (2007) *Informe Mundial sobre Asentamientos Humanos 2007: Mejorando la Protección y la Seguridad Urbana*, ONU-Hábitat, Nairobi.

98 ONU-HÁBITAT (2008), *Estado de las ciudades del mundo, 2008-2009: Ciudades armoniosas*. Nairobi, ONU-HÁBITAT.

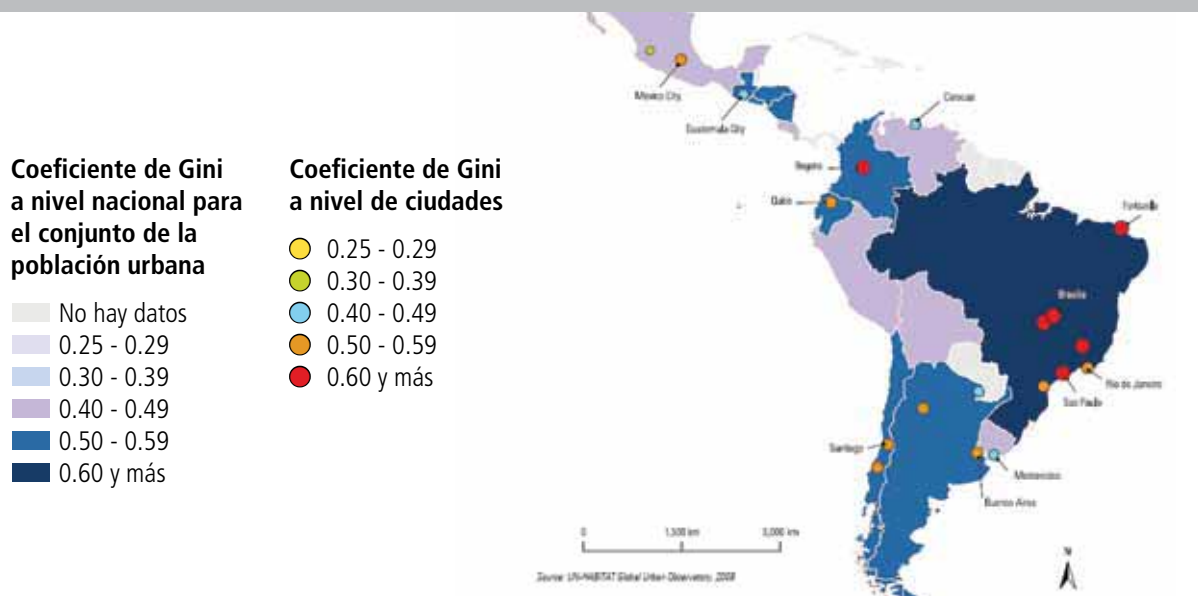
99 *Ibid.*

100 ONU-HÁBITAT (2004), *El desafío de los asentamientos informales: Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos, 2003*. Nairobi: ONU-HÁBITAT, p.11

la **propiedad**, tanto desde el punto de vista histórico, como a través de la comparación entre países<sup>101</sup>. Las investigaciones recientes utilizan indicadores más amplios de las condiciones económicas (niveles de salario, resultados económicos totales (PIB) y percepciones colectivas de las condiciones económicas actuales o previstas), como indicadores de las condiciones económicas. Los resultados indican que los delitos contra la propiedad aumentan durante las recesiones económicas y disminuyen con el mejoramiento de la economía<sup>102</sup>.

Más allá de esto, se puede hacer una comparación más global entre los niveles de desigualdad y de criminalidad observados en un mismo territorio. El grado de desigualdad puede ser evaluado a través del coeficiente de Gini presentado aquí abajo. Así, se desprende que las ciudades de América Latina y el Caribe figuran entre las más desiguales en el mundo.

### Desigualdades urbanas en América Latina y el Caribe<sup>103</sup>



Valores del coeficiente de Gini:	significación
0,6 o plus	Niveles de desigualdad extremadamente altos, no solo entre individuos sino también entre grupos sociales ("desigualdades horizontales"). Riqueza concentrada entre las manos de ciertos grupos, en exclusión de la mayoría. Fuertes riesgos de disturbios sociales o de guerra civil.
0,5 à 0,59	Niveles de desigualdad relativamente altos, que reflejan una falla institucional y estructural en la repartición de ingresos.
0,45 à 0,49	Desigualdad que se acerca a los niveles superiores, y si no se toman acciones, puede desincentivar la inversión y llevar a manifestaciones populares y a protestas esporádicas. Denota a menudo un funcionamiento deficiente del mercado del trabajo, inversiones insuficientes en los servicios públicos y una ausencia de programas sociales a favor de los más débiles.
0,40	Nivel de alerta internacional – nivel crítico de desigualdad.
0,3 à 0,39	Niveles moderados de desigualdad. Crecimiento económico sano sostenido por una estabilidad política y la participación de la sociedad civil. También podría significar que la sociedad es relativamente homogénea – es decir, todos los grupos son globalmente ricos o pobres – y que las disparidades no reflejan los niveles de ingreso o de consumo.
0,25 à 0,29	Bajos niveles de desigualdad. Sociedad equitativa caracterizada a menudo por un acceso universal a los bienes y servicios públicos, la estabilidad política y la cohesión social.

Fuente : ONU-Habitat/Monitoring and Research Division, 2008

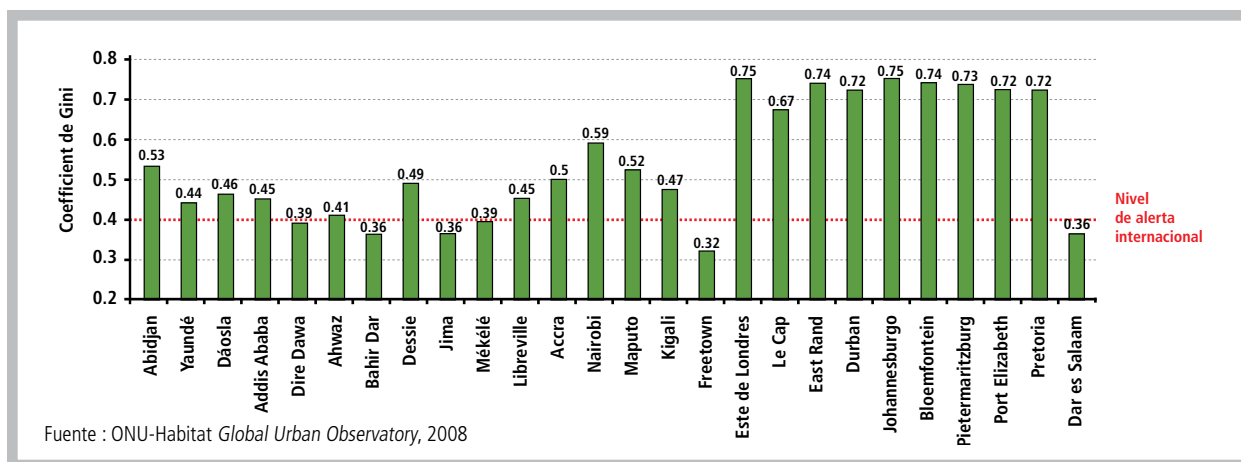
Los patrones mundiales de desigualdad reflejan claramente las tasas de delincuencia y violencia. En África, las desigualdades urbanas son más altas en el sur de África. Sudáfrica, en particular, aún muestra patrones que constituyen el legado del

apartheid. ONU-Hábitat ha desarrollado una 'alerta internacional' para resaltar los niveles de desigualdad que pueden tener consecuencias sociales, económicas y políticas negativas.

101 Box, S. (1987) op.cit.; Fajnzylber, P., Lederman, D. y Loayza, N. (2002) *Revista de Derecho y Economía*, vol. 45; Bourguignon, F. (1999), *Crime, Violence and Inequitable Development*, documento preparado para la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo, Washington D.C., abril 28-30 1999.

102 Arvanites, T.M. y Defina, R.H. (2006), *Business cycles and street crime*, *Criminology* 44 pp. 139-164; Gould E.D., Weinberg, B.A. y Mustard, D.B. (2002), *Crime rates and local labor market opportunities in the United States 1979 -1997*, *Revista Econ Stat* 84 pp. 45-61; Grogger, J.T. (1999) *Market wages and youth crime*, *Journal of Labour Economics*, 16 pp.756-791; Rosenfeld, R. y Fornango, R. (2007), *The impact of economic conditions on robbery and property crime: the role of consumer sentiment*, *Criminology*, 45 pp.735-769.

103 Tomado de ONU-Hábitat (2009), op.cit. p. 51 .



Las ciudades de Asia tienden a ser más equitativas que otras ciudades en el mundo en desarrollo, con algunas excepciones (Ciudad Ho Chi Minh, Hong Kong y ciudades en Tailandia y Filipinas). En Estados Unidos los niveles de desigualdad de ingresos han aumentado por encima de la línea de alerta internacional, especialmente en las grandes ciudades. Nueva Orleans, Atlanta, Washington D.C., Miami y Nueva York son ahora comparables en cuanto a niveles de desigualdad con Abidján, Nairobi, Buenos Aires y Santiago de Chile. En Canadá también se observan crecientes niveles de desigualdad, y al igual que en Estados Unidos y Australia, refleja desigualdades raciales (entre raza blanca y negra, hispanos y mestizos y grupos de aborígenes).

Este análisis de las tendencias urbanas y niveles de desigualdad demuestra la importancia de realizar cuidadosos estudios contextualizados de crecimiento urbano y patrones sociales, económicos y culturales en las ciudades, para proporcionar una mejor comprensión de las tendencias de la delincuencia. Las autoridades locales requieren una información que analice los contextos locales y los problemas de delincuencia y violencia, algo que los observatorios de la delincuencia y los problemas sociales buscan suministrar (ver recuadro).

### Observatorios de la delincuencia

Muchos países, regiones y ciudades han desarrollado observatorios de la delincuencia para mejorar la información y la comprensión de la delincuencia y así poder orientar mejor los recursos para reducir la delincuencia y la inseguridad y para la construcción de la seguridad. El territorio cubierto por los observatorios varía. Puede ser local (Observatorio de la seguridad de Madrid, o el Observatorio de Bogotá), regional (Observatorio regional de políticas de seguridad, Italia), nacional (Observatorio nacional de la delincuencia en Francia), o supranacional (Observatorio Centroamericano Sobre la Violencia (OCAVI). Además, los observatorios pueden referirse a la seguridad en su conjunto (Observatorio de la delincuencia en Trinidad y Tobago), o especializada (Observatorio canadiense de violencia en las escuelas y Observatorio Francés de las drogas y la toxicomanía (OFDT) en Francia)<sup>104</sup>.

Los Observatorios de la delincuencia tienen como principal objetivo informar acerca de las decisiones políticas basadas en la información más allá de los datos de la policía. Se basan en asociaciones entre el sector público, cuasipúblico y/o actores privados (servicios municipales, servicios de transporte, vivienda social, propietarios, empresas, comerciantes, etc.) para acceder a los datos de cada uno de ellos. Los Observatorios también desarrollan y utilizan sistemas de información geográfica (SIG), victimización y miedo a las encuestas de la delincuencia, encuestas de autoinforme, así como entrevistas cualitativas y grupos focales con el fin de desarrollar una comprensión detallada de los asuntos locales en torno a la delincuencia y la violencia.

El CIPC organizó las dos primeras Reuniones internacionales sobre los Observatorios de la delincuencia en colaboración con el Observatorio nacional de la delincuencia de Francia (OND), la Delegación interministerial para la ciudad, Francia (1ª Reunión) y la División de seguridad pública del Ministerio del Interior de Chile (2ª Reunión), para fomentar la cooperación internacional<sup>105</sup>.

104 Para más información sobre los avances del Observatorio de la Delincuencia en América Latina ver CIAPV/OPS/CISALVA (2008) Sistematización de Experiencias sobre sistemas de Vigilancia, Observatorios o Sistemas de Información sobre la Violencia en América Latina (español solamente) y herramientas de acompañamiento.

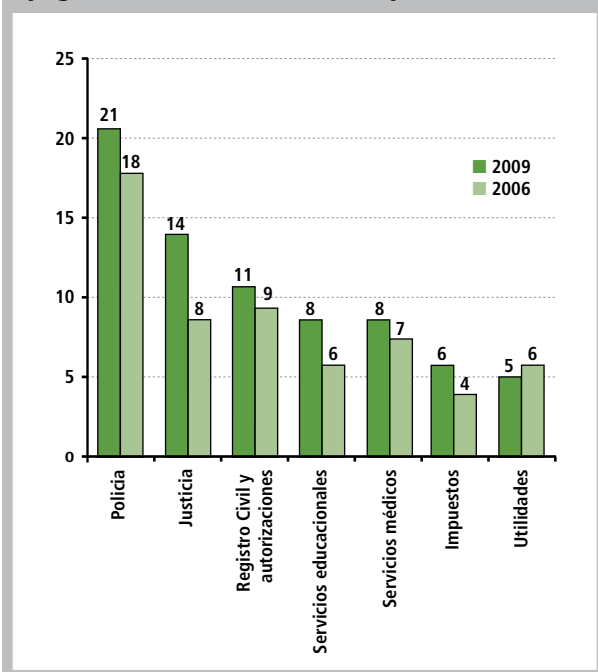
105 Procedimientos disponibles en el sitio Web de CIPC: [www.crime-prevention-intl.org/menu\\_item.php?code=other\\_CIPC\\_events](http://www.crime-prevention-intl.org/menu_item.php?code=other_CIPC_events), CIPC; Véase CIPC (2009), *Observatorios de la delincuencia: Informe de experiencias internacionales*, CIPC, Montreal, y el primer resumen preliminar.

## 2.3 La desconfianza hacia las instituciones

Como ya hemos señalado, la desconfianza hacia las instituciones puede tener un impacto tanto respecto a la percepción de inseguridad que en cuanto al nivel de criminalidad. Esta constatación nos lleva a examinar de manera más precisa la relación entre los niveles de corrupción y la percepción de inseguridad en cada país.

El Barómetro Global de la Corrupción 2009 se basa en una encuesta internacional de hogares, encargada por Transparencia Internacional, la cual presenta un panorama de las percepciones de corrupción y las experiencias de soborno en 69 países y territorios (especialmente en zonas urbanas) entre octubre de 2008 y febrero de 2009, y de las tendencias desde 2006. El informe ofrece un panorama de las tasas de pequeños sobornos en algunas partes del mundo con la policía y el poder judicial, los más probables beneficiarios de sobornos en todo el mundo.

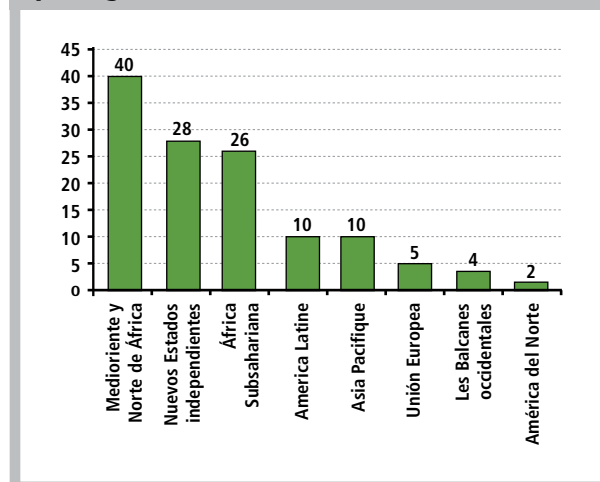
**Porcentaje de personas que reportaron haber pagado sobornos (2006-2009), por servicio**



En todas las regiones se reportó que la policía era la que más frecuentemente había recibido sobornos<sup>106</sup>. La experiencia de pequeños sobornos era más común en el Medio Oriente y Norte de África, la Comunidad de Estados Independientes y el África subsahariana. Entre los países encuestados, los más afectados por los pequeños sobornos fueron Armenia, Azerbaiyán, Camboya, Camerún, Irak, Liberia, Sierra Leona y Uganda.

Al tratar con la policía, el poder judicial, los servicios de tierra y los servicios de educación, los encuestados de los hogares de bajos ingresos eran más propensos a pagar sobornos que los

**Porcentaje de personas que reportaron haber pagado sobornos en los últimos 12 Meses, por región**



de hogares de ingresos altos. Esto indica la desigualdad en la vulnerabilidad a la corrupción y la extorsión, y refleja la vulnerabilidad hacia otras formas de victimización criminal.

Los estudios sobre victimización en los países en vías de desarrollo<sup>107</sup> han comenzado a incluir preguntas sobre corrupción, además de otras formas de victimización criminal. Junto con la utilización de investigaciones más cualitativas, en cierto modo esto busca evaluar un sentido más amplio de seguridad y confianza en los servicios públicos. Estas encuestas también deben incluir las percepciones y experiencias de los niveles de brutalidad de la policía y los asesinatos extrajudiciales, para entender mejor la falta de confianza en la policía, especialmente en contextos policiales post-coloniales, post apartheid y post-dictatoriales.

Los datos sobre ejecuciones "extrajudiciales" presentan problemas particulares, ya que puede haber fuertes motivaciones para ocultar o subestimar su alcance. La militarización de la policía también puede ser implícitamente sancionada por los políticos y las autoridades públicas en situaciones posteriores a conflictos, como en Guatemala, Mozambique o Angola. Activistas, organizaciones de derechos humanos y sindicalistas tienden a tener solamente información de casos individuales y con frecuencia no pueden divulgar la información por razones legales y éticas. Los servicios de policía tienden a subdeclarar, refutar o clasificar las muertes en forma ambigua. Un informe reciente sobre el Brasil, presentado por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias

<sup>106</sup> En América del Norte, a pesar de que las tasas de corrupción eran bajas, se reportaron casos de soborno en las interacciones con la justicia. El Oriente Medio y África del Norte reportaron que las instituciones más propensas al soborno eran las relacionadas con la compra, venta, alquiler o herencia de tierras. En Europa se reportó que los servicios incorporados a terrenos y los servicios de salud eran los más vulnerables al soborno.

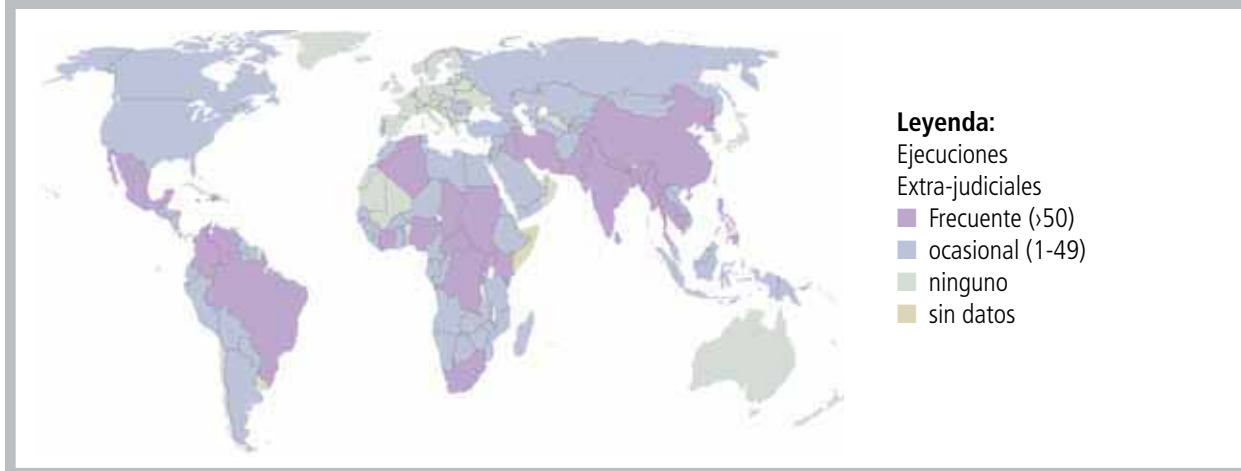
<sup>107</sup> Ver, por ejemplo, estudios sobre victimización realizados para contribuir al Programa Ciudades Más Seguras de ONU-Hábitat en Ruanda, Uganda y 27, , publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - ONUDD para el Proyecto África. Aunque tienen debilidades, estos estudios son un paso adelante para la recolección de datos sobre la victimización en la región.

o arbitrarias, por ejemplo, encontró que la policía estaba registrando estos casos como 'actos de resistencia' o 'resistencia seguida de muerte'. En Río de Janeiro, la policía registró 1.330 asesinatos de resistencia en 2008, representando el 18% de los asesinatos en la ciudad<sup>108</sup>. Las familias de las víctimas también tienden a no dar informes reales debido a la falta de confianza en la institución involucrada, por temor a las represalias o por falta de conocimiento de las prácticas de presentación de informes. Para vigilar y abordar esas prácticas, es indispensable mejorar el reporte y el apoyo a las familias de las víctimas, así

como también responsabilizar a los servicios de seguridad e instituir la capacitación y las reformas.

Algunos datos ampliamente comparables sobre ejecuciones extrajudiciales, con base en información suministrada por el Departamento de Estado de los Estados Unidos y Amnistía Internacional, muestran que en 2006 hubo al menos 31 países en los que ocurrieron frecuentemente ejecuciones extrajudiciales (más de 50 muertes por año) (ver mapa).

### Registro global de ejecuciones extrajudiciales, 2006



Es importante señalar que **el patrón de estos asesinatos no corresponde a los patrones de homicidio ni a las tasas de delincuencia.**

Aunque los países desarrollados no tienen tan altos niveles de corrupción, resulta además muy importante destacar los efectos de la percepción de la justicia y la igualdad, así como la eficiencia en la confianza en la justicia, en particular (pero no exclusivamente) entre los inmigrantes, las minorías y los grupos indígenas (véase cuadro sobre Criminalización de grupos étnoculturales). Esta falta de confianza, credibilidad y falta de legitimidad de las fuerzas policiales tiene importantes consecuencias para su eficacia porque, según los informes, contribuye a una sensación de impunidad y expone a los más vulnerables a una nueva victimización.

### 3. El impacto de la crisis financiera sobre la criminalidad

En el momento en que se producía este informe, el impacto de la actual recesión económica sobre el nivel de criminalidad constituye una preocupación creciente. Luego de haber destacado algunos factores que influyen ante las tasas de crímenes y de violencia, abordaremos este tema de manera prudente.

### 3.1 Impacto global de la recesión

Aunque se ha evitado el colapso financiero, las barreras de acceso al crédito y una caída en la confianza del consumidor han provocado la recesión más profunda de la economía mundial desde la Segunda Guerra Mundial<sup>109</sup>.

Inicialmente se pensó que los países en desarrollo podrían estar menos afectados, dado que están menos expuestos a los mercados financieros mundiales. Sin embargo, los problemas para acceder al crédito, la desaceleración en el consumo, la producción y el comercio, y la reducción de precios de los productos (a raíz de la crisis de precio de los combustibles y los alimentos antes de 2008), han comenzado a afectar a los países en desarrollo en la medida en que las organizaciones internacionales han advertido sobre el riesgo de una emergencia de desarrollo<sup>110</sup>. Las predicciones de la recesión son revisadas continuamente según las nuevas informaciones.

La discusión aquí desarrollada se basa en la información disponible en agosto de 2009<sup>111</sup>. Aún cuando se espera que las economías repunten en 2010 y 2011, y que las tasas de crecimiento de los países en desarrollo puedan volver a un nivel

108 Consejo de Derechos Humanos (2008), *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos y culturales, incluyendo el derecho al desarrollo: Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias. Apéndice: Nota preliminar sobre la Misión de noviembre en Brasil. A/HRC/8/3/Add. Mayo 4 al 14*, Ginebra, Naciones Unidas. Citado en la Secretaría de la Declaración de Ginebra (2008), op.cit. Capítulo 7.

109 Organización Internacional del Trabajo (mayo 2009), *Actualización de las tendencias mundiales del empleo*.

110 Banco Mundial (2009), *Global Development Finance, Charting a Global Recovery*, Banco Mundial.

superior respecto a otros países, aunque no a los niveles anteriores, existe la preocupación de que la recesión tenga efectos duraderos en aquellos países más pobres que ya estaban bajo presión antes de la crisis, y debilite los progresos realizados hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Sobre la base de estas tendencias previstas de la contracción económica, las organizaciones internacionales han advertido acerca de los aumentos en las tasas de mortalidad infantil,<sup>112</sup> las mayores tasas de desempleo y el creciente número de personas atrapadas en la pobreza y el hambre crónica<sup>113</sup>. En el momento de escribir este documento, todavía había una gran incertidumbre sobre la profundidad de la recesión y las perspectivas de recuperación en 2010. En recesiones anteriores, el empleo volvió a niveles de precrisis sólo cuatro o cinco años después de la recuperación económica y los trabajadores que perdieron su empleo formal también tendieron a permanecer en la economía informal<sup>114</sup>.

### 3.2 Un impacto desproporcionado en los grupos vulnerables

Es posible que el impacto de la recesión sea diferenciado en las mujeres<sup>115</sup>, los trabajadores inmigrantes<sup>116</sup> y los jóvenes<sup>117</sup>, ya que éstos son los más golpeados por los despidos, la vulnerabilidad del empleo y la dificultad para entrar en un mercado laboral más competitivo.

La UNICEF puso énfasis en el impacto de la recesión económica en la salud y el bienestar de los **niños**. La crisis, advierte, podría sumir a millones de niños en la pobreza y exacerbar sus actuales necesidades, perjudicando a los niños de hoy y a las generaciones venideras. También hay una gran preocupación en cuanto a

que la crisis económica tenga como consecuencia un aumento del trabajo infantil para que los hogares de bajos ingresos puedan superarla<sup>118</sup>. Esta situación puede verse agravada por la mala calidad y la baja cobertura de los servicios sociales básicos, la educación y la insuficiencia de los mecanismos de protección social. Este aumento puede exponer a muchos más niños al abuso y a condiciones peligrosas, y limitar sus oportunidades en la vida futura, atrapándolos más en la pobreza.

Con base en los estudios acerca de la victimización, es probable que los grupos marginados, como los que viven en zonas de alta criminalidad, en particular los jóvenes, las mujeres (especialmente las solteras) y (las minorías) grupos étnoculturales e inmigrantes, sean más vulnerables a un aumento de la victimización si la recesión continúa<sup>119</sup>.

**Hay algunas pruebas que indican que las tasas de homicidios de mujeres pueden aumentar con el desempleo.** Esto se refiere a la preocupación de que la recesión puede incrementar la exposición a la violencia doméstica, especialmente si las mujeres se vuelven económicamente más dependientes de sus parejas masculinas<sup>120</sup>. Hay, sin embargo, poca evidencia de una relación entre los ciclos económicos y la violencia en general (con excepción del robo), que refleje diferentes causas de delitos contra la propiedad<sup>121</sup>.

Otro factor que se debe tener en cuenta es la **fuerte relación positiva entre las tasas de desempleo y el encarcelamiento**<sup>122</sup>. Esto se refiere en parte a los procesos de justicia penal, que tienden a tratar diferentemente a los desempleados y a los empleados. El aumento en el desempleo podría tener implicaciones significativas en el aumento de la penalización, especialmente en los países que dependen en gran medida de

111 Cuando se escribió este documento, el Banco Mundial había previsto que el crecimiento del PIB en los países en desarrollo caería de un alcista 5.9% en 2008 a un 1.2% en 2009, aunque se excluyeran India y China, la predicción era una contracción de 1.6. También se esperaba que los países ricos tuvieran una caída colectiva de 4.5% del PIB en 2009. En abril de 2009, el FMI pronosticó que las economías desarrolladas y la Unión Europea, Europa Central y Sudoriental (no UE) y la Comunidad de Estados Independientes (CEI), Asia Sudoriental y el Pacífico, América Latina y el Caribe finalizarían el 2009 con un crecimiento negativo. Banco Mundial (2009), op.cit.; IMF: Perspectiva Económica Mundial, abril de 2009. Banco Mundial (2009) *Global Development Finance, Charting a Global Recovery* (Banco Mundial), la UNESCO (2009) Educación para todos; Informe mundial de seguimiento.

112 Banco Mundial (2009), op.cit., la UNESCO (2009), *Educación para Todos; Informe Mundial de Seguimiento*.

113 Banco Mundial (2009), op.cit.; Organización Internacional del Trabajo (enero de 2009) Tendencias Mundiales del Empleo; Organización Internacional del Trabajo (mayo 2009) Actualización de las Tendencias Mundiales del Empleo.

114 Torres, R. (2009), *La crisis financiera y económica: una respuesta del trabajo decente*, Ginebra, OIT.

115 OIT (marzo, 2009) Tendencias Mundiales del Empleo de las Mujeres

116 Los inmigrantes son cada vez más vulnerables debido a la recesión global, según el organismo de comercio de las Naciones Unidas, 29 de julio de 2009 (Centro de Noticias de las Naciones Unidas)

117 La OIT ha previsto que el número de jóvenes desempleados aumentará entre 4.9 y 17.7 millones entre 2008 y 2009, con un aumento en la tasa de desempleo juvenil del 12.2% en 2008, y de 13 a 15.1% en 2009 (en comparación con el aumento de la tasa de empleo de los adultos de 0.5 a 1.2%).

118 Véase los informes de Entender el trabajo infantil: un proyecto de investigación de cooperación interinstitucional sobre el trabajo infantil (Organización Internacional del Trabajo (OIT), UNICEF y Banco Mundial).

119 Nilsson, A. y Estrada, F. (2001), Crime as a Welfare Problem, en Bergmark, A. (ed.) *Ofärd i välfärden (Disadvantage in the Welfare Society)* SOU 2001 pp. 54, 223-63 (Ministerio de salud y asuntos sociales).

120 Massachusetts, por ejemplo, registró un incremento de tres veces los homicidios relacionados con violencia doméstica entre 2005 y 2007, explicado en parte por la Red nacional para terminar con la violencia doméstica (National Network to End Domestic Violence), como respuesta a la recesión. Mary R. Lauby y Sue Else (25 de diciembre de 2008) 'Recession can be deadly for domestic abuse victims', Boston Globe. El Gobierno británico elaboró un folleto para ofrecer asesoramiento a las mujeres en cuanto a la violencia doméstica relacionada con la recesión y la discriminación en el lugar de trabajo: *Real Help Now for Women* (Oficina de Gobierno para la Igualdad, Reino Unido); véase también "Are women bearing the brunt of the recession?" (Fawcett Society, Reino Unido). Las cifras de la Policía metropolitana del Reino Unido publicadas en enero de 2009 indican también que se había producido un ligero aumento de la violencia doméstica en el último año.

121 Zimring, F.E. y Hawkins, G. (1997), *Crime Is Not The Problem: Lethal Violence In America*, Oxford University Press, Nueva York; Puede haber algunos efectos indirectos sobre la violencia durante las recesiones económicas, en particular mediante una mayor participación en los mercados ilícitos e informales. Rosenfeld, R. (2009), *Crime is the Problem: Homicide, Acquisitive Crime, and Economic Conditions*, in Journal of Quantitative Criminology (septiembre de 2009), Online first.

122 Box, S. (1987) op.cit..

la justicia penal para los problemas sociales y los disturbios, y que hacen poco uso de alternativas al encarcelamiento. Los grupos que ya están sobrerrepresentados en los sistemas penitenciarios son igualmente propensos a ser afectados.

### 3.3 ¿Tiene la recesión consecuencias en la delincuencia y la violencia?

Hemos visto la correlación entre los niveles de desigualdad y la criminalidad. La recesión puede obstaculizar los intentos de reducir los niveles de desigualdad y los altos niveles de homicidios en el Sur, si ésta tiene un efecto prolongado sobre la ayuda al desarrollo. Un factor adicional es la reducción en los gastos, servicios, y suministro de ayuda, lo cual afectará especialmente a los países de África que dependen de la ayuda.

Liberia, Burundi, Guinea-Bissau, Sierra Leona y Eritrea son particularmente vulnerables, con proporciones elevadas de ayuda externa para el desarrollo y el ingreso nacional bruto<sup>123</sup>. Muchos otros países en África y parte de Asia son vulnerables a las reducciones en las remesas de quienes viven y trabajan en el extranjero<sup>124</sup>.

Estos resultados de las investigaciones, basados en recesiones económicas anteriores, permiten una cuidadosa especulación en cuanto a que si esta recesión tiene como resultado un aumento en la desigualdad de ingresos, y si los niveles salariales, el PIB, y la confianza pública en las condiciones económicas y oportunidades disminuyen, **la recesión puede tener como resultado un aumento en los delitos contra la propiedad.**

De ser así, esto tendría consecuencias para los países y regiones con una importante caída del PIB y en los altos niveles de desigualdad existentes, como los Estados Unidos, Europa Oriental, Asia Central y América Latina y el Caribe. Sin embargo, **estas predicciones deben tomarse con precaución**, ya que se basan en las recesiones en los países desarrollados y no tienen en cuenta otras variables económicas, sociales y culturales. Además, el análisis de las recesiones anteriores ha tendido a centrarse en el período transcurrido desde la década de 1970, en el cual se vieron aumentos en las tasas de delincuencia, mientras que esta recesión se produce en un momento en el que hay una tendencia a la baja en delitos contra la propiedad<sup>125</sup>, lo que puede significar menores aumentos y un retorno más rápido a las tasas anteriores a la recesión.

### 3.4 ¿La manifestación de formas específicas de criminalidad?

Ha tenido lugar cierta **especulación en cuanto a que la crisis económica puede provocar más oportunidades para la delincuencia organizada**<sup>126</sup>. Una de las mayores preocupaciones es el potencial de presentarse una mayor explotación de los trabajadores inmigrantes y de los inmigrantes indocumentados, así como la explotación sexual, especialmente de mujeres y niños, a través del tráfico de seres humanos. Si una gran proporción de la fuerza de trabajo (incluyendo más niños) se ve obligada al empleo vulnerable, ellos también estarán en riesgo.

**También se prevé el aumento de la ciberdelincuencia durante la recesión.** Esto afecta a los países en donde se llevan a cabo un gran número de transacciones por Internet. Un informe de marzo de 2009, presentado por el Centro de quejas por fraudes en Internet del FBI, indica que, en 2008, el fraude por Internet en Estados Unidos aumentó, por primera vez en tres años, en un 33 por ciento. Entre febrero y marzo de 2009 también se presentó un aumento de 50 por ciento en las denuncias reportadas por fraude por Internet<sup>127</sup>. El informe indica que en la India, además de sistemas fraudulentos de Internet que prometen dinero rápido, podría haber un incremento de diez veces en el robo de identidad en 2009-2010 (utilizando software malignos para robar información de identidad)<sup>128</sup>. Desafortunadamente, no resulta fácil separar los aumentos generales de robo de identidad y la ciberdelincuencia debida a los avances tecnológicos, de los efectos relacionados con la recesión.

123 ECOSOC, Comisión Económica para África y Comisión de la Unión Africana (junio de 2009), *The Global Financial Crisis: Impact, responses and way forward*.

124 Banco Mundial (2009), op.cit.

125 Sin embargo, las pruebas sobre delitos contra la propiedad en los países en desarrollo son más débiles y, cuando aumenta la recesión, pueden exacerbar las tendencias después de la recuperación.

126 Lucha contra la delincuencia organizada: evaluación del impacto de la crisis económica: Informe sobre la Conferencia de Wilton Park WPS09 / 5, en asociación con el Ministerio del interior del Reino Unido

127 La ciberdelincuencia surge con la recesión cada vez más profunda, CPI Financial, mayo 11 de 2009.

128 'La Recesión alimenta la ciberdelincuencia' The Hindu, diciembre 26, 2008.

Si la recesión económica logra producir una laza de la tasa de la criminalidad en ciertos territorios, es importante destacar los riesgos inminentes, particularmente de las personas y grupos vulnerables ante los riesgos de victimización y de delincuencia. Los organismos internacionales afirman el principio de aumentar los mecanismos de protección social, de creación de empleos, de adquisición de habilidades y de formación al empleo<sup>129</sup>. Si se incrementan las tasas de delincuencia, será entonces importante evitar la necesidad de realizar costosas intervenciones de la justicia penal y un mayor uso de respuestas de disuasión mediante el desarrollo de **políticas estratégicas de prevención del delito**. El fortalecimiento de la prevención del delito y la protección social parecen ser particularmente importantes en un período de recesión. **El apoyo específico a los grupos vulnerables** puede incluir, por ejemplo, medidas para ayudarlos económicamente, o a través de planes de microcrédito<sup>130</sup>, o planes para obtener o permanecer en un empleo seguro, así como llevar a cabo una serie de medidas de prevención del delito en las zonas de alta criminalidad, para aumentar la capacidad de recuperación de las comunidades y los individuos.

---

## Contribución

---

### **Control de armas como estrategia de prevención de la violencia y el delito**

Martín Appiolaza, *Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia*

La violencia armada es la expresión más letal de las formas de violencia. Constituye una epidemia de acuerdo al Informe Mundial sobre Violencia y Salud (WHO, 2003). Las víctimas son mayormente niños y jóvenes. Las armas de fuego intervienen en el 40% de los homicidios en el mundo. Las muertes se distribuyen irregularmente. América Latina y el Caribe es la región más afectada por la violencia armada pese a no tener conflictos bélicos declarados, concentra el 40% de los casos de todo el mundo, con una tasa estimada de 15,5 muertos por cada 100 mil habitantes por armas de fuego. Le sigue África, con el 20% de los homicidios con armas y con una tasa de 5,9 muertos por armas cada 100 mil habitantes (SAS, 2004).

Las armas de fuego tienen un peso relativo importante en delitos que no terminan con muertes. De acuerdo a datos procesados del International Crime Victim Surveys, las armas son utilizadas en una frecuencia alta de robos, asaltos o intentos de asalto y violaciones: En América Latina intervienen en el 24,84% de los robos. En África en el 12,92 % de los robos. Los asaltos o intentos de asaltos armados son graves también en América Latina y África: casi 9 de cada 100 asaltos o intentos, se hacen con armas. En la Unión Europea en el 6,25% de los asaltos se usan armas de fuego. Su uso en ofensas sexuales es un fenómeno más muy presente en África (Van Kersteren, 2003).

La violencia armada como fenómeno criminal se concentra especialmente en las ciudades. En América Latina, en África y en algunas zonas de Asia, estos niveles de violencia son más preocupantes en las grandes urbes que sufren crecimiento descontrolado, altos niveles de inequidad y proliferación de comunidades empobrecidas. Allí se extienden las pandillas de jóvenes integrados en mercados ilícitos (SAS, 2007).

#### **Armas y prevención**

Desde una perspectiva epidemiológica, la presencia de armas de fuego representa un factor de riesgo. Las comunidades altamente armadas presentan mayor riesgo de sufrir las consecuencias de la violencia armada. Sólo con fácil acceso a armas es posible que se multiplique la violencia armada, siempre asociada con factores causales de la violencia tanto sociales, institucionales como aquellos directamente intervinientes en el momento de los actos violentos.

No es frecuente presentar las medidas orientadas al control de armas y desarme como prácticas preventivas del delito. El riesgo frecuente, como en cualquier práctica preventiva, es la demanda de impactos directos y a corto plazo en la disminución de los niveles de delictivos. La propia evaluación de impacto de los programas de desarme representa un desafío metodológico (Rosenfeld, 1996). Especialmente si entendemos que los factores asociados al aumento de la violencia armada en ámbitos urbanos tiene que ver con la desintegración social y la anomia en grandes ciudades, las oportunidades para el delito, la ineficiencia de los sistemas de persecución penal y los efectos asociados con la interacción social, especialmente en comunidades vulnerables (SAS, 2007).

---

129 OIT (2009) *Frente a la Crisis de Empleo Mundial: la Recuperación a través de Políticas de Trabajo Decente*, Conferencia Internacional del Trabajo N° 98. reunión 2009; Comisión Económica para África y Comisión de la Unión Africana (junio de 2009) *La Crisis Financiera Mundial: Impacto, respuestas y el camino a seguir*; Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (30 de junio de 2009). Un Oficial de las Naciones Unidas dice que la crisis económica es una oportunidad de las Naciones para desarrollar redes de seguridad social.

130 Las microfinanzas como una herramienta para reducir la vulnerabilidad frente a la violencia doméstica en Limpopo, Sudáfrica, por ejemplo, indica la capacidad de reducir la violencia conyugal en un 55%, así como los cambios en la actitud, la capacidad para hacer frente a los abusos y la estabilidad económica. Ver Kim, J.C. et al (2007), *Understanding the Impact of a Microfinance-based Intervention on Women's Empowerment and the Reduction of Intimate Partner Violence in South Africa*, in Revista Americana de Salud Pública, vol. 97, No.10 pp. 1794-1802

La combinación de intervenciones sobre poblaciones objeto y tácticas, nos permite clasificar diferentes ámbitos de trabajo en la prevención. Pensando en espacios urbanos, los gobiernos municipales pueden establecer prácticas de control de armas y desarme como estrategias de prevención de la violencia armada. Algunos ejemplos contemplando niveles preventivos y tácticas:

	Prevención Social	Prevención Comunitaria	Prevención Situacional
Población objeto: general	Programas de sensibilización social, mediáticos y civiles. Amnistías.	Mediación local.	Zonas libres de armas. Seguridad privada.
Posibles ofensores	Incautaciones.	Intervenciones públicas y privadas en salud. Controles comunitarios. Recolección y destrucción de armas.	Retenes y bloqueos viales. Requisas consentidas.
Han cometido delitos	Programas de educación y sensibilización. Notificación a padres por tenencia de armas.	Tribunales comunitarios.	

Fuente: elaboración propia en base a Crawford, 1998; Sozzo, 2000; SAS, 2007; Dammert, 2008.

En el cuadro no estamos incluyendo los aspectos normativos de persecución penal, ya que estamos hablando de prevención. En cambio, se han considerado aquellas acciones tendientes a facilitar el desarme, así como instancias comunitarias de apercibimiento, control de tenencia como acuerdo tendientes a la prohibición consensuada de armas en determinados espacios.

No es oportuno detallar cada una de estas líneas de acción frecuente, pero sí decir que los municipios pueden y deben intervenir en la prevención del delito a través del control de armas impulsando medidas de desarme directas a través de registros e incautaciones; desalentando el uso a través de tácticas situacionales de vigilancia; resolviendo conflicto y apercibiendo a los infractores a través de espacios comunales que apuestan a la construcción de ciudadanía al igual que las campañas de educación y sensibilización; y finalmente a la reducción del circulante de armas a través de amnistías, campañas de recolección y destrucción.

En todos los casos se trata de acciones que son desarrolladas desde los gobiernos locales, frecuentemente en coordinación con fuerzas de seguridad, con participación de la comunidad y compromiso de otras agencias estatales o sectores sociales. A continuación contaremos algunos casos ejemplares.

**Caso I: Municipios Libres de Armas, El Salvador.** El Salvador tiene uno de los mayores niveles de violencia armada en el mundo: 55 cada 100 mil muertes se producen por armas de fuego. Los disparos causan el 80% de las muertes. La legislación es permisiva y el país tiene una larga tradición armamentista. Los municipios de San Martín e Ilopango impulsaron el Programa Municipios Libres de Armas desde 2005, con la intervención de agencias de seguridad pública nacional, la policía y el PNUD. Las medidas aplicadas fueron: prohibición de la portación de armas por los municipios (no es una medida penal); decomisos policiales a armas ilegales; articulación de agencias; sensibilización a través de acciones de comunicación y culturales que incluyeron a los jóvenes en situación de vulnerabilidad; entrega voluntaria de armas. El resultado fue la reducción de más del 40% de los homicidios en general y con arma de fuego en San Martín; reducción de alrededor del 50% de otros delitos cometidos con armas de fuego en Ilopango, como robos y agresiones, en un período de aplicación de 6 meses y en comparación con las estadísticas del año anterior (Cano, 2006).

**Caso II: Programa Guns Free Zones, Sudáfrica.** No es un programa dirigido directamente a prevenir el crimen, pero sí a reducir el número de heridos y muertos en actos criminales. Sudáfrica tiene la tercer mayor tasa de homicidios por armas: 26.8 cada 100 mil. Representan alrededor de un 40% de los homicidios (Lamb, 2008). El programa Guns Free Zones, comenzó a implementarse en 1994 para reducir la disponibilidad de armas y mejorar así la seguridad ciudadana. Las actividades buscan generar apoyo a la idea de reducir la cantidad de armas, legislación restrictiva, apoyo social al control, y sensibilización en comunidades y grupos de jóvenes vulnerables. Las comunidades declaran zonas libres

de armas voluntariamente, donde no se puede ingresar con revólveres o pistolas. Se trata de una variedad de pactos ciudadanos donde no interviene el Estado: la implementación corre por cuenta de la comunidad y los responsables de estas zonas (por ejemplo restaurantes, bares, tiendas) hacen saber y dan facilidades para que no haya armas. Como resultado de años de incidencia y la demostración de la efectividad del control de armas para prevenir homicidios, la legislación se ha endurecido y creado zonas libres de armas. En el periodo 2001-2005 las muertes por disparos se redujeron a la mitad en las principales ciudades de Sudáfrica (Lamb, 2008). Estos proyectos se están implementando también en Malawi, Namibia y Lesotho.

Caso III: **Proyecto Luta Pela Paz (Lucha por la Paz), Brasil.** El uso de niños y jóvenes por el narcotráfico, expuestos enfrentamientos armados e integrando organizaciones militarizadas, llevó a definir este fenómeno particular: Children in Organized Armed Violence (COAV). Es aplicada a otros fenómenos similares (pandillas, maras, naciones, gangs, etc) en el mundo. El programa Luta Pela Paz surgió como una iniciativa de la organización Viva Rio pero ahora es independiente. Atiende a niños afectados por la violencia armada organizada y en situaciones de alta vulnerabilidad, fortaleciendo sus capacidades en deporte, informática, educación en ciudadanía y formación escolar, acompañándolos con redes de contención, preparándolos para el mercado de trabajo y alentando proyectos de liderazgo. Los niños y jóvenes participan también en el gobierno del proyecto. La iniciativa ha ganado respeto estatal de Rio de Janeiro, los participantes son reconocidos por su comunidad como ejemplos de deportistas y las organizaciones criminales que dominan las favelas donde se desarrolla el proyecto no interfieren (Dowdney, 2005). Luta pela Paz avanzó en iniciativas de involucramiento de niños afectados por COAV en la planificación de estrategias preventivas junto con sociedad civil y gobiernos municipales, en las ciudades de Zacatecoluca (El Salvador), Medellín (Colombia), Niteroi (Brasil) y Cape Town (Sudáfrica).

### Bibliografía

CANO, Ignacio (2006): *¿Vivir sin armas? Evaluación del Proyecto Municipios Libres de Armas, una experiencia arriesgada en un contexto de riesgo*, en: Caballido, Armando: *¿Vivir sin Armas?*, PNUD, El Salvador.

CRAWFORD, Adam (1998): *Crime Prevention and Community Safety*, London & New York: Ed. Longman.

DAMMERT, Lucía (2009): *Políticas públicas de Seguridad Ciudadana: innovaciones y desafíos*, en Kessler, Gabriel (comp.): *Seguridad y Ciudadanía. Nuevos paradigmas y políticas públicas*, Edhasa, Buenos Aires, 2009.

DOWNNEY, Luke (2005): *Ni guerra, ni paz. Comparaciones internacionales de niños y jóvenes en violencia armada organizada*. Cinco Letras, Brasil. Guns Free Zones: What is a gun free zone and a firearm free zone?, disponible en: [www.gunfree.org.za](http://www.gunfree.org.za), consultado en abril 2009.

LAMB, Guy (2008): 'Under the gun': An assessment of firearm crime and violence in South Africa, Programme Head: Arms Management, Institute for Security Studies, Report compiled for the Office of the President, Pretoria, South Africa, March 2008.

ROSENFELD, Richard (1996): *Guns Buy- Backs: Gun Control or Community Mobilization?*, en Plotkin, Martha editora: *Under Fire: Gun Buy-Backs, Exchanges and Amnesty Programs*, Washington, D.C.: Police Executive Research Forum.

SMALL ARMS SURVEY 2004: *Rights at risk*, Oxford University Press.

SMALL ARMS SURVEY 2007: *Guns and the city*, Oxford University Press.

SOZZO, Máximo (2000): *Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito*, publicado en Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal, Ad-Hoc, Número 10.

VAN DIJK, J.J. (1990): *Crime prevention policy: current state and prospects*, en Kaiser, G. y Albrecht, HJ: *Crime and Criminal policy in Europe*, Criminological research report, vol. 43, Max Planck Institute, Freiburg, pp. 205-220.

VAN KESTEREN, John (2003): *Firearms Ownership and Crime Data from the International Crime Victim Survey*, Background producido para el Small Arms Survey y citado en su informe 2004. Los datos corresponden a la década 1990-2001 en ciudades.

WHO (2003): *Informe mundial sobre violencia y Salud*, World Health Organization, Ginebra.

# Contribución

## **La criminalidad femenina: Nuevos y viejos Retos.**

Elena Azaola, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)

Las mujeres, junto con los hombres, inauguran los primeros recintos carcelarios del siglo XVII. Cárceles, hospicios, casas de corrección y asilos se convierten en los depósitos de una humanidad perturbadora, que penden como amenaza para el orden social. Sin embargo, la figura femenina apenas se vislumbra en el siglo XIX con los estudios de antropología criminal de Lombroso y Ferrero, cuya concepción del criminal atávico, unida a la de la "natural inferioridad" de la mujer, siguen habitando hasta nuestros días el imaginario colectivo y teniendo implicaciones en la manera que el sistema penal aborda la criminalidad en la mujer (Torres, 2005).

De este modo, y como sostienen Facio (1993) y Zaffaroni (1993), la mujer ha sido excluida tanto del discurso dominante en la Criminología y el Derecho, como del discurso punitivo. La visión estereotipada tanto de los hombres como de las mujeres y la invisibilización de éstas últimas, han sido factores que han impedido que exista un trato justo para la mujer criminalizada.

De hecho, la especificidad de las conductas criminales femeninas apenas se ha hecho visible recientemente como resultado de la introducción del enfoque de género al análisis de la conducta infractora de la mujer, así como de la crítica que el feminismo —o los feminismos— han dirigido hacia las teorías criminológicas tradicionales (Smart 1989, Carlen 1992, Facio 1993, Rafter y Heidensohn 1995). Para algunas especialistas, esta crítica es, incluso, la que mayor peso y consecuencias ha tenido para el desarrollo del pensamiento criminológico contemporáneo (Larrauri 1994, del Olmo 1998).

Hoy en día, y después de los estudios realizados en numerosos países durante las últimas cuatro décadas, la mujer apenas comienza a ser un sujeto visible para el derecho penal, sin que ello quiera decir que esta disciplina hubiera abandonado su lógica predominantemente masculina.

Entre los primeros trabajos relativos a la situación de la mujer en el ámbito penal, se encuentran el de Freda Adler, *Sisters in Crime*, y el de Rita Simon, *Women and Crime*, ambos publicados en 1975. Ambas autoras postularon que, en la medida que se incrementara la participación de la mujer en la vida pública, seguramente su participación en el crimen también se incrementaría, siendo previsible que, con el tiempo, hombres y mujeres estuvieran igualmente representados en las cifras de la criminalidad. Hasta ahora sus predicciones han fracasado, como veremos a continuación.

De acuerdo con el último Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Viena en el 2000, las mujeres sólo representaban 5% de la población en prisión en el mundo. Más aún, como diversos estudios han mostrado, la criminalidad masculina supera a la femenina en todas las naciones, en todas las comunidades que forman parte de naciones, en todos los grupos de edad, en todos los períodos de la historia para los que existen datos disponibles y en todos los delitos con excepción de aquellos ligados a la condición de la mujer como son el aborto, el infanticidio y la prostitución (Janeksela 1997).

También en Estados Unidos, en 2004, el número de mujeres en las prisiones estatales representaba 5.2% de la población en prisión (Núñez, 2007). En los países de la Unión Europea las mujeres en prisión representaban, en 2006, porcentajes de entre 4 y 8% del total de la población en prisión. Para los países de América Latina, las cifras son las siguientes:

Argentina	5 %	Ecuador	9,5 %	Panamá	6,6 %
Bolivia	7 %	El Salvador	5,4 %	Perú	7 %
Brasil	6,3 %	Guatemala	5,3 %	Rep. Dominicana	3,3 %
Chile	8 %	Honduras	3,4 %	Uruguay	5 %
Colombia	6,4 %	México	5 %	Venezuela	6,6 %
Costa Rica	8,1 %	Nicaragua	6,4 %		

Fuente: Registros Oficiales de los diferentes países, compilados por Denia Núñez, ILANUD, 2007.

Las cifras anteriores nos plantean varias interrogantes: ¿cómo podemos explicar esta escasa representación de la mujer en la criminalidad? ¿Puede hablarse todavía de mecanismos de control informal (Larrauri, 1994) que resultan más eficaces para contener la transgresión en la mujer? ¿La distinta forma en que la mujer es socializada, explica que se encuentre subrepresentada en el crimen? ¿Existen elementos transculturales en las relaciones hombre/mujer que den cuenta de este fenómeno? ¿Cuáles son?

Afortunadamente, hoy contamos con algunos estudios que han propuesto algunas respuestas para estas y otras interrogantes. Cabe destacar el esfuerzo llevado a cabo por seis países europeos: Alemania, Francia, Inglaterra, España, Italia y Hungría dentro del marco del proyecto “Mujeres, integración y prisión. Un análisis de los procesos de integración socio-laboral de las mujeres presas en Europa”, conocido como el estudio MIP<sup>131</sup>.

Las coincidencias que podemos constatar en las circunstancias que enfrentan las mujeres que se hallan en prisión en distintos países y regiones del mundo, tan distintas como América Latina y Europa, son sorprendentes. Ello permite postular que más allá de las diferencias étnicas, culturales o socioeconómicas, existen patrones en las relaciones de género que son capaces de dar cuenta de algunas coincidencias que se observan en la conducta delictiva de las mujeres.

Abordaremos a continuación algunos de los resultados más significativos del estudio europeo al que nos hemos referido y que en su gran mayoría coinciden con lo que estudios realizados en prisiones de mujeres en Latinoamérica, pero también en India o en Egipto, han reportado como pueden constatar, entre otros, en: Azaola y Yacamán 1996; Azaola 2001; del Olmo 1998; Núñez 2007; Badr-Eldin 1997; Hartjen 1997.

En los países de la Unión Europea —al igual que en los de Latinoamérica— la población femenina en prisión se ha incrementado durante la última década en proporciones muy por encima de la de los varones. El estudio MIP explica este fenómeno como resultado de una serie de factores que afectan más a las mujeres sujetas a procesos de penalización. Entre ellos: el desempleo creciente, el paro masivo que afecta más a los jóvenes, las mujeres y los sectores menos integrados, la precariedad laboral, la carencia de apoyos institucionales, la escasa educación, los problemas de vivienda, la carencia de ingresos, la desestructuración familiar, las familias monoparentales, la carencia de redes sociales, los procesos migratorios, el tráfico de drogas, la prostitución, la pertenencia a minorías étnicas, así como factores personales como son las variables críticas de edad y sexo, enfermedades, drogodependencias, violencia y malos tratos.

La premisa básica de la que parte el estudio MIP es que la prisión se impone regularmente, y de manera desproporcionada, a los ya de por sí excluidos. La exclusión social se refiere a los múltiples y cambiantes factores que resultan en la expulsión de personas de los intercambios normales, las prácticas y los derechos que se disfrutan en las sociedades modernas. Afecta a individuos y grupos, particularmente en áreas urbanas y rurales, que son en algún sentido objeto de discriminación o segregación, y enfatiza la debilidad en infraestructura social y el riesgo de permitir que se establezca una sociedad con dobles estándares.

El estudio europeo enfatiza también que los estudios sobre exclusión social deben realizarse desde una perspectiva de género, tomando ésta como una variable fundamental de la diferenciación social. El género es un factor vital en la producción de formas de exclusión.

De este modo, el estudio se propuso mejorar la comprensión de los factores primarios de exclusión de las mujeres, los patrones que conforma esta exclusión así como los factores que determinan la exclusión secundaria desde la prisión y que impiden su adecuada inserción en la sociedad. Asimismo, se propusieron entender cómo la prisión impacta de diferente manera a las mujeres dependiendo del nivel y el tipo de exclusión primaria que hubieran sufrido.

Los reportes aluden a los factores más comunes entre las mujeres presas: la pobreza, el desempleo, el ser madres solteras y el haber padecido violencia en su familia, que son los mismos que los estudios latinoamericanos han reportado. También pone de manifiesto los vínculos entre la carrera en el consumo de drogas desde muy pequeñas, la pobreza, la violencia, la autoagresión y la falta de recursos. Las mujeres que están en mayor riesgo de iniciar una carrera en el consumo de drogas siendo jóvenes, son aquellas que tienen padres adictos, han sido abandonadas o han padecido abusos sexuales. El promedio de consumidoras de drogas entre las mujeres internas en prisión en los países europeos, varía entre 60 y 80%. También el estudio hace referencia a los lazos de dependencia que ciertas mujeres pueden establecer con su pareja, lo que las empuja a una carrera criminal en la cual muchas veces participan para encubrirlos o como cómplices más o menos voluntarias.

131 Sus resultados fueron dados a conocer en abril de 2005 y pueden consultarse en la página electrónica: [www.surt.org/mip](http://www.surt.org/mip)

En resumen, y para concluir, podemos decir que hoy en día la reclusión femenina se nos presenta como un espejo que magnifica desigualdades (Torres 2005). Las desigualdades que se establecen en los accesos a la educación, las inequidades de género, la segregación de la sociedad que proscribire espacios, tanto físicos como simbólicos, y que, a través de la prisión, ratifica la previa exclusión de las mujeres reclusas.

## Bibliografía:

Adler, Freda (1975): *Sisters in crime*, New York: McGraw-Hill.

Azaola, Elena y Cristina José Yacamán (1996): *Las mujeres olvidadas. Un estudio sobre la situación actual de las cárceles de mujeres en la República Mexicana*, México: El Colegio de México – Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Azaola, Elena (2001): *El delito de ser mujer*, 2ª ed., México: Plaza y Valdés – Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Badr-Eldin-Ali (1997): "Female criminality in modern Egypt: A general outlook" en *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice* 21:267-286.

Carlen, Pat (1992): "Criminal women and criminal justice, the limits to, and potential of, feminist and left realist perspectives" en J. Young y R. Mathews edtrs., *Issues in realist criminology*, London: Sage.

Del Olmo, Rosa coord., (1998): *Criminalidad y criminalización de la mujer en la región andina*, Caracas: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Facio, Alda (1993): "El derecho como producto del patriarcado", en Programa Mujer, Justicia y Género, *Sobre patriarcas, jerarcas, patrones y otros varones*, Costa Rica: ILANUD.

Hartjen, Clayton (1997): "The criminality of women and girls in India" en *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice* 21:287-304.

Heidensohn, Frances (1995): *Women and crime*, New York: University Press.

Janeksela, Galan (1997): "Female criminality: An overview" en *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice* 21:181-206.

Larrauri, Elena comp. (1994): *Mujeres, derecho penal y criminología*, Madrid: Siglo XXI Editores.

Lombroso César y Guillermo Ferrero (1973): *La donna delinquente*, Nápoles: Torino Fratelli Bocca.

Núñez, Denia (2007): "Mujer, cárcel y derechos humanos. Una perspectiva actual sobre la situación en América Latina", en: *Sistemas Penitenciarios y Derechos Humanos*, Comisión de Derechos Humanos del DF, México D.F.

Rafter, Nicole and Frances Heidensohn edtrs., (1995): *International feminist perspectives in criminology. Engendering a discipline*, Buckingham: Open University Press.

Simon, Rita (1975): *Women and crime*, Lexington: Lexington Books.

Smart, Carol (1976): *Women, crime and criminology. A feminist critique*, London: Routledge and Kegan Paul.

Smart, Carol (1989): *Feminism and the power of law*, London: Routledge and Kegan Paul.

Torres, Paola (2005): "La inquietante cara de la alteridad. Aproximaciones a la reclusión femenina", tesis de Maestría en Género y Derecho, Universidad Autónoma de Barcelona – CIESAS.

Zaffaroni, Raúl (1993): "La mujer y el poder punitivo" en Programa Mujer, Justicia y Género, *Sobre patriarcas, jerarcas, patrones y otros varones*, Costa Rica: ILANUD.

---

# CAPITULO 2

## EL IMPACTO DE LAS MIGRACIONES EN LA SEGURIDAD COTIDIANA

---



# El impacto de las migraciones en la seguridad cotidiana

Hoy en día, las migraciones presentan una tendencia al aumento tanto a nivel internacional, regional, como nacional. Cada vez más gente se desplaza al interior y exterior de las fronteras nacionales - de manera temporal o permanente - en busca de mejores condiciones de trabajo y de vida, huyendo de conflictos, persecuciones, así como de la degradación ambiental. Las migraciones pueden presentar innumerables beneficios, como la contribución económica y cultural de los trabajadores inmigrantes en el país, región o ciudad de acogida, al igual que las remesas que envían a sus familias en sus países de origen. En el Informe de Desarrollo Humano 2009<sup>132</sup>, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo destaca que “la mayoría de los migrantes, tanto internos como internacionales, recogen el fruto de su desplazamiento generalmente mediante el aumento de sus ingresos, de un mejor acceso a las infraestructuras de educación y de salud, al igual que el mejoramiento de las perspectivas para sus hijos”.

Así mismo, al mismo tiempo, los migrantes son vulnerables a la criminalidad en razón de la situación de fragilidad asociada a la misma migración: fragilidad económica, riesgo de ser víctima de trata o de explotación, fragilidad personal debido a la distancia. Además, en el lugar de acogida, los migrantes pueden ser percibidos como “extranjeros” y víctimas de sospecha, de discriminación o de culpa. Estas manifestaciones de intolerancia o de racismo van más allá de las reacciones a los “nuevos” migrantes y sirven para alimentar fenómenos de discriminación de los cuales pueden ser víctimas las minorías culturales en general.

Con frecuencia, los inmigrantes son identificados según su estatus como legales, irregulares, temporales o permanentes, demandantes de asilo político y refugiados. A nivel nacional y regional, se tiende a establecer cada vez más la relación entre migración y seguridad, poniendo en el primer plano de la discusión política el tema de la migración irregular y de la integración de los inmigrantes. No obstante, también se reconoce la vulnerabilidad de los inmigrantes a la violencia y a abusos, así como a la discriminación y marginalización.

Este capítulo destaca los efectos de las tendencias globales de las migraciones en la seguridad cotidiana. Se exploran las tendencias de las migraciones, así como los desafíos que enfrentan durante su relocalización, tales como la marginalización de los inmigrantes y de las minorías. La sección final examina las respuestas aportadas por las organizaciones internacionales, los gobiernos y la sociedad civil con el fin de asegurar la protección de los inmigrantes y promover la cohesión social.

## 1. Principales tendencias migratorias

### 1.1 Migraciones mayoritariamente a nivel interno

Según su informe de 2009, el PNUD estima que el número de personas migrantes en el mundo es cercano a los 1000 millones, de los cuales las tres cuartas partes (740 millones) son migrantes internos, y 214 son migrantes internacionales<sup>133</sup>.

Las migraciones internas son definidas como un movimiento de personas de un área de un país a otra, con el propósito o efecto de establecer una nueva residencia. Las migraciones internas han llegado a ser más significativas que las migraciones internacionales. Tal como se indicó en el Capítulo 1, las migraciones hacia las áreas urbanas o entre ellas constituyen el principal factor de crecimiento urbano en los países en desarrollo.

La OIM ha identificado **cuatro tipos de flujos migratorios internos**: rural a urbano, urbano a rural, urbano a urbano, y rural o urbano a internacional. India y China han experimentado recientemente importantes desplazamientos rural a rural, y urbano a rural, estimulados por contratos laborales temporales. Las migraciones internas también han aumentado en África, donde se presentan dos tendencias: rural a urbano y urbano a rural<sup>135</sup>. Estos desplazamientos son principalmente debidos al aumento de las disparidades en la distribución de la riqueza al interior de los países, así como a la falta de oportunidades de empleo en algunas regiones. Muchos prefieren la migración interna antes que la migración internacional, dado que atravesar las fronteras y obtener un estatus legal en otros países está haciéndose cada vez más difícil, especialmente para los trabajadores no calificados.

132 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009), Informe sobre Desarrollo Humano 2009: Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos. Nueva York: PNUD.

133 *Ibid.*

134 Organización Internacional para las Migraciones (2008), *World Migration 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy*. Ginebra, OIM.

135 Organización Internacional para las Migraciones (2008), op.cit.

La migración interna también ocurre por otras razones económicas: la migración forzada se está volviendo predominante, y millones de personas son desplazadas de sus hogares a causa de los conflictos y del cambio climático<sup>136</sup>. Los **migrantes ambientales** están llegando a ser más comunes. Un informe del Instituto para el Medio Ambiente y la Seguridad Humana de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU) menciona el impacto de los desastres naturales en los desplazamientos a corto plazo. La "migración inducida ambientalmente" está aumentando como consecuencia del cambio climático, presentándose más inundaciones, más tormentas y más sequías<sup>137</sup>. La OIM calcula que, para el año 2050, habrá 200 millones de migrantes inducidos ambientalmente<sup>138</sup>.

**Contrariamente a la creencia generalizada, la mayor parte de los movimientos de población no ocurre de los países en desarrollo hacia los países desarrollados. En los últimos años, ha habido un cambio significativo en los flujos migratorios, haciendo de los movimientos intrarregionales el modelo predominante actualmente**<sup>139</sup>. Debido al aumento de las migraciones económicas intrarregionales, Asia, Europa del este y África central se han convertido en los nuevos destinos, así como los países del Golfo, Sudáfrica y Asia central. Por ejemplo, Asia se caracteriza por tener la circulación intrarregional de migrantes más importante, que representa el 20% de la migración internacional<sup>140</sup>. En África, los principales destinos para quienes buscan mejores oportunidades de trabajo son Sudáfrica, África del Norte y algunos países de África occidental. En las Américas aún predomina el flujo migratorio Sur-Norte hacia Estados Unidos y Canadá, siendo México un país de tránsito o el destino final para quienes no logran alcanzar el destino deseado. El Medio Oriente cuenta con el número más alto de trabajadores contractuales, en razón de que las políticas migratorias en la región favorecen a los trabajadores temporales<sup>141</sup>. De esta

manera, la mayor parte de las migraciones tienen lugar entre países con la misma categoría de desarrollo.

Ciertas migraciones intrarregionales han sido promovidas por medio de acuerdos regionales, por ejemplo, a través de la creación de la Unión Europea y otras áreas de integración económica en África (ECOWAS) y en América del Sur (MERCOSUR).

## 1.2 Refugiados, demandantes de asilo político y personas desplazadas internamente

### Algunas definiciones

**Demandante de asilo político:** persona que solicita refugio en un país diferente al suyo en razón de la persecución o de graves daños y que espera una decisión respecto a una solicitud de estatus de refugio regido bajo instrumentos nacionales e internacionales.

**Refugiado:** persona que, "debido a un temor bien fundado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país" (Artículo 1 A(2), de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, modificada por el Protocolo de 1967).

Fuente: Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2008), *Migración Mundial 2008: Gestión de la Migración en una Economía Mundial en Plena Evolución*. Ginebra: OIM  
Fuente: ACNUR (2008), Véase: <http://www.ACNUR.org/45c312af4.html>

**Los desplazados internos** son "personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida". La OIM establece que esta definición es solo descriptiva debido a que la situación de desplazado no confiere un estatus legal.

Fuente: OCHA (2004), *Principios rectores de los desplazamientos internos*. Ver: <http://www.idpguidingprinciples.org/>

### Flujos migratorios

- El 60% de los movimientos de población tiene lugar entre países del mismo nivel de desarrollo: entre países en desarrollo y entre países desarrollados.
- El 37% de los flujos migratorios es de los países en desarrollo hacia los países desarrollados.
- Tan solo el 3% de los migrantes se desplazan de los países desarrollados a otros países desarrollados.

Fuente: Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009), *Informe sobre Desarrollo Humano 2009: Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*. Nueva York: PNUD.

136 UNU-EHS (2009), *In Search of Shelter: Mapping the effects of climate change on human migration and displacement*. Canadá, FSC.

137 *Ibid.*

138 Brown, Oli (2008), *Migración y cambio climático*. Organización Internacional para las Migraciones (OIM): Serie de Estudios No.31. Ginebra, OIM.

139 *Ibid.*

140 *Ibid.*

141 De Wenden, Catherine W. (2009) *Atlas Mondial des Migrations: réguler ou réprimer... gouverner*. París: Éditions Autrement

Los refugiados abandonan sus hogares en razón de condiciones que amenazan sus vidas, tales como la persecución, los conflictos, los desastres naturales o el crimen organizado. Según el ACNUR, **en 2008, 42 millones de personas fueron forzadas a abandonar sus hogares**, entre ellas 15,2 millones de refugiados, 827.000 demandantes de asilo y 26 millones de personas desplazadas internamente (PDI). Cerca del 47% de todos los refugiados y demandantes de asilo son mujeres. Aún cuando la mayor parte son refugiados, los demandantes de asilo y las PDI viven en condiciones difíciles y hacen frente a la violencia y al abuso; las mujeres y los niños son especialmente vulnerables frente a la explotación y la violencia<sup>142</sup>.

La mayoría de refugiados, de PDI y de demandantes de asilo se encuentran en países en desarrollo. Éstos son relocalizados en campamentos, en asentamientos en áreas urbanas o cerca de ellas. El ACNUR estima que el 50% de la población refugiada del mundo vive en áreas urbanas y el 13% en campamentos.

Según el Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC), en diciembre de 2008, 26 millones de personas fueron desplazadas internamente por conflictos o violencia<sup>143</sup>. El 45% del total de la población desplazada internamente se encuentra en Colombia, Irak y Sudán.

### Algunas cifras

- ♦ 839 000 personas presentaron una demanda de asilo o el estatus de refugiado en 2008.
- ♦ Los países en desarrollo acogen cuatro quintos de la población mundial de refugiados
- ♦ Pakistán es el país que acoge el mayor número de refugiados en el mundo (1,8 millones).
- ♦ La población total bajo responsabilidad del Alto Comisionado de las Naciones para los refugiados es de 34,4 millones.

Fuente: HCR (2009), Tendances mundiales en 2008 : Réfugiés, demandeurs d'asile, rapatriés, personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et apatrides. Genève, HCR.

**Los refugiados y las PDI que viven en los campamentos con frecuencia enfrentan desafíos similares:** desplazamiento y precariedad de sus condiciones de vida, así como de su estatus, marginalizados del resto de la población. El Observatorio de desplazamiento interno (IDMC) estableció que una mayoría de las PDI carecen de acceso a todas las necesidades básicas, incluyendo alimentos, agua potable, refugio, ropa y servicios de salud. Es el caso de Etiopía, Irak, Nigeria, Sri Lanka, Darfur, Yemen y Zimbabwe<sup>145</sup>.

Estas condiciones son algunos de los factores a los cuales se ven confrontados los refugiados y los migrantes y que constituyen riesgos en términos de criminalidad, crímenes racistas o reclutamiento por pandillas o grupos criminales organizados.

## 1.3 Las mujeres emigran generalmente solas

Según la OIM, aproximadamente **el 50% de los trabajadores migrantes son mujeres**. Aun cuando las mujeres siempre han constituido una proporción significativa de la población migrante con sus familias (**47% en 1960**), actualmente las mujeres tienden a migrar por su propia cuenta. En los últimos años, muchas organizaciones internacionales han señalado el cambio con la llegada de mujeres trabajadoras poco calificadas, tales como empleadas domésticas o proveedoras de cuidados, oficios para los cuales existe una demanda<sup>146</sup>.

Trabajar en el extranjero ha permitido a muchas mujeres hacer posible que sus familias regresen a casa, y les ha permitido lograr independencia y autonomía. Sin embargo, las mujeres migrantes enfrentan altos riesgos de abuso y violencia. Según la OIT, las mujeres migrantes tienen las peores condiciones de trabajo: con frecuencia trabajan durante largas horas, son mal retribuidas, corren riesgos de abuso sexual, pueden exponerse a mayores violaciones de los derechos humanos y con frecuencia tienen que enfrentar difíciles condiciones de vida. Uno de los obstáculos enfrentados por las mujeres demandantes de asilo es el no reconocimiento de la persecución con base en el género por parte de algunos Estados. A muchas mujeres les es rechazado el asilo o el estatus de refugiadas en algunos Estados, dada la dificultad de integrar el género en las políticas de inmigración. Consecuentemente, ellas pierden el acceso al bienestar y a sus derechos sociales, y corren el riesgo de ser deportadas.

## 1.4 Aumenta la migración de menores no acompañados

Una tendencia reciente en la migración ilegal la constituye el aumento de los **menores no acompañados**, definidos como los menores de 18 años que no se encuentran bajo el cuidado de un adulto. Un número importante de menores no acompañados migran de su país de origen cada año. A pesar de ello, existen estadísticas muy limitadas acerca de sus movimientos. El ACNUR evalúa que en Europa occidental se encuentran más de 100.000 menores migrantes no acompañados<sup>147</sup>. Estados Unidos recibe anualmente, más de 130.000 menores indocumentados provenientes de países de América Latina<sup>148</sup>. En Sudáfrica, cerca de 10 a 15% de los inmigrantes provenien-

142 ACNUR (2009), 2008. *Global Trends: Refugees, Asylum Seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*.

143 Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC) (2009), *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2008*. Ginebra: IDMC

144 Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC) (2009), *op.cit.*, p.21

145 *Ibid.*, p. 21

146 In straw (2007), *Género, Remesas y Feminización de la Migración y el Desarrollo*. Santo Domingo, In straw.

147 Amnistía Internacional. *Italy: Invisible children - The human rights of migrant and asylum-seeking minors detained upon arrival at the maritime border in Italy*.

148 UNICEF, 2008. Menores no acompañados en México. Tomado de [http://www.unicef.org/media/media\\_42880.html](http://www.unicef.org/media/media_42880.html)

tes de Zimbabwe son menores no acompañados<sup>149</sup>. Según el ACNUR, más de 16300 solicitudes de asilo han sido realizadas por menores no acompañados en 68 países, de las cuales 11300 son en Europa.

Los menores no acompañados migran buscando oportunidades o huyendo de conflictos y diferentes formas de abusos. Ellos constituyen un objetivo fácil de las redes criminales organizadas y de explotación a través del contrabando y del tráfico de mano de obra, y con fines de explotación sexual y turismo sexual<sup>150</sup>. Existen muchos instrumentos legales para la protección de los menores, estipulados en los derechos de los niños de los trabajadores migrantes<sup>151</sup>. Sin embargo, tal como lo indica el Relator especial de la ONU para los Derechos Humanos de los migrantes, los menores que buscan asilo con frecuencia hacen frente al riesgo de deportación y son tratados como adultos migrantes irregulares, sin contar con la protección adecuada<sup>152</sup>. Éste recomienda que, cuando se trata de menores no acompañados, los Estados los traten como víctimas y no como criminales.

## 1.5 La inmigración clandestina: mayor riesgo a la explotación

Por definición, la inmigración irregular, llamada también inmigración ilegal, tiene lugar por fuera de las regulaciones de los países de origen, de tránsito y de destino<sup>153</sup>.

Existen millones de migrantes irregulares, cuyo número exacto es difícil de estimar, puesto que la mayoría permanece oculta y fuera del alcance de las políticas oficiales. Mientras que el número de solicitudes de asilo ha disminuido en los últimos años, el número de inmigrantes que ingresa ilegalmente a los países sigue siendo alto, y se estima que hay 12 millones en los Estados Unidos, y entre 5 y 7 millones al interior de la Unión

Europea<sup>154</sup>. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) estima que al menos 200.000 inmigrantes irregulares procedentes de África ingresan a Europa anualmente<sup>155</sup>. Debido a su localización y a su acceso litoral, España e Italia se han vuelto importantes países de tránsito para los inmigrantes irregulares.

## 2. La marginalización de los migrantes: un obstáculo a la seguridad de las comunidades

### 2.1 Marcos jurídicos internacionales protectores

Varias convenciones de la ONU han sido ratificadas con el fin de asegurar la protección de los derechos humanos de los inmigrantes documentados e indocumentados, así como las responsabilidades de los Estados al enviarlos o recibirlos. Actualmente existe un marco jurídico internacional significativo para garantizar los derechos de los migrantes, con cerca de 20 convenciones, resoluciones y recomendaciones (ver siguiente cuadro). Sin embargo, los derechos, particularmente de los inmigrantes irregulares, permanecen sin reconocimiento en la mayoría de las legislaciones nacionales.

Las Convenciones se avalan en varios aspectos claves de los derechos humanos. **Muchas convenciones hacen énfasis en que los migrantes, independientemente de su estatus, no deben ser privados de sus derechos fundamentales** tales como el derecho al cuidado médico y a los servicios sociales, a la educación y a la libertad de expresión, de religión y de opinión. Adicionalmente, los migrantes necesitan ser protegidos de riesgos específicos tales como la discriminación, el racismo, el arresto, la detención arbitraria, la xenofobia, los trabajos forzados y la tortura. La libertad de movimiento, el

#### Migrantes irregulares

- ♦ Cada año, entre 2.5 a 4 millones de migrantes cruzan las fronteras internacionales sin autorización
- ♦ Se estima que cada año cerca de 500.000 migrantes indocumentados ingresan a Europa
- ♦ Se estima que cerca de 10 millones de inmigrantes viven en EEUU con un estatus irregular

Fuente: Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (2005), *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*. Ginebra, CMMI

149 OIM, 2009. La campaña OIM, UNICEF y Zimbabwe promueve una inmigración segura y la protección de la infancia. Tomado de <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db9005ID/JBRN-7RUCS5?OpenDocument>.

150 Véase informe del Relator Especial de la ONU de Derechos Humanos de los migrantes (2009), *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*.

151 Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares: Artículos 4, 12.4, 17.6, 29, 30, 44.2, 45.2-4.

152 Véase informe del Relator Especial de la ONU de Derechos Humanos de los migrantes (2009), op.cit.

153 Ibíd.

154 Ibíd.

155 UNODC (2006), *Organized Crime and Irregular Migration from Africa to Europe*. Viena, UNODC.

## Marco jurídico Internacional acerca de los derechos de los migrantes

- ✦ 1949, Convención No. 97 de la OIT sobre los trabajadores migrantes (revisada)
- ✦ 1949, Recomendación No. 86 de la OIT sobre los trabajadores migrantes (revisada)
- ✦ 21 de diciembre de 1965, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
- ✦ 1975, Recomendación No 151 de la OIT sobre los trabajadores migrantes
- ✦ 10 de diciembre de 1984, Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes
- ✦ 13 de diciembre de 1985, Declaración sobre los derechos humanos de los individuos no nacionales del país donde residen
- ✦ 20 de noviembre de 1989, Convención de los Derechos de los Niños
- ✦ 18 de diciembre de 1990, Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares
- ✦ 25 de mayo de 2000, Protocolo Opcional a la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Pornografía Infantil
- ✦ 25 de mayo de 2000, Protocolo Opcional a la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la participación de niños en conflictos armados
- ✦ Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos
- ✦ Declaración de Durban y Programa de Acción
- ✦ Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas - Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Consejo Económico y Social - E/2002/68/Add.1
- ✦ 2004, Resolución de la Asamblea General de la ONU acerca de la protección de los migrantes, A/RES/59/1
- ✦ 2005, Resolución de la Comisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre los Derechos humanos de los migrantes, E/CN.4/RES/2005/47

derecho a la ciudadanía, y a dejar el país de origen o regresar a éste, todos ellos son derechos subrayados en varias convenciones. Tal como lo demuestra la lista precedente de Convenciones y recomendaciones, la cuestión de los migrantes se destaca en la agenda internacional en los años 1990, con el desarrollo de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

### 2.2 Criminalización de los migrantes

Los Estados son quienes otorgan el derecho de legalización o de expulsión. En ese sentido, y en virtud de las normas internacionales, les incumbe velar por la protección y el respeto de los derechos de toda persona presente en el territorio nacional, independiente de su estatus o nacionalidad. Varios estados que desean luchar contra la inmigración clandestina han aumentado los controles en las fronteras, junto con implementar políticas de inmigración más restrictivas y sancionar a quienes dan empleo a trabajadores ilegales<sup>156</sup>. Estas medidas no necesariamente tienen como efecto los resultados esperados: las sanciones y las políticas restrictivas no necesariamente disuaden a los migrantes y los empleadores, y quienes buscan inmigrar lo logran mediante vías alternativas, corriendo un mayor riesgo de ser explotados o maltratados.

El incremento de la migración ha conducido a una considerable discusión política, especialmente en los países de destino del "Norte", donde ésta ha llegado a ser asociada al problema de la seguridad nacional. La puesta en marcha de numerosas políticas y marcos reguladores ha conducido a la creciente criminalización de los migrantes. El Relator Especial de Derechos Humanos de los migrantes subraya esta tendencia en la creciente criminalización de las poblaciones migrantes<sup>157</sup>, resultado de tales políticas nacionales restrictivas y la persistencia de sentimientos antiinmigrantes en numerosos países.

Muchos gobiernos han decidido combatir la migración irregular tratándola como una ofensa criminal, rotulando automáticamente a los migrantes indocumentados como criminales. Los migrantes ilegales, en particular, son susceptibles de ser vistos como una amenaza para la seguridad nacional, y los problemas acerca de su vulnerabilidad y sus derechos han sido pasados por alto<sup>158</sup>.

La migración irregular es facilitada por un creciente número de redes criminales que ofrecen el tránsito, pero también imponen a los migrantes ilegales trabajar en mercados criminales organizados en el país de destino. Así mismo deben hacer frente al abuso por parte de empleadores que evaden el pago de salarios legales, salud y seguridad.

<sup>156</sup> *Ibid.*

<sup>157</sup> Véase informe del Relator Especial de la ONU de Derechos Humanos de los migrantes (2008), *op.cit.*

<sup>158</sup> Goodey, Jo (2008), *Migration, crime and victimhood: responses to sex trafficking in the EU*. Londres, Editorial Sage.

La criminalización también es facilitada a través de prácticas de control discriminatorias, tales como los 'estereotipos raciales' (*racial profiling*) utilizados en las prácticas de "detener y registrar" (*stop and search*), y en la evaluación del riesgo, una vez en contacto con el sistema de justicia penal<sup>159</sup>. La mayor parte de las investigaciones acerca de los estereotipos raciales ha sido emprendida en países desarrollados, especialmente en Estados Unidos y el Reino Unido, y más recientemente en Suecia, Canadá, Rusia y los Países Bajos<sup>160</sup>. El término 'estereotipo racial' describe la utilización, por parte de los oficiales de la policía, de generalizaciones acerca del origen étnico, la religión o la nacionalidad, como base para tomar decisiones de carácter ejecutivo o investigativo<sup>161</sup>.

Existen estudios que demuestran que el estereotipo étnico es utilizado de manera rutinaria en la Unión Europea y que ha aumentado desde el 11 de septiembre de 2001. Así, en Francia, el uso de estereotipos raciales se incrementó en 2007 después de la creación del Ministerio de Inmigración, que priorizó la búsqueda de inmigrantes indocumentados, llevando a los oficiales de policía a colocar en la mira a las minorías étnicas<sup>162</sup>. Un estudio realizado, en 2007, por el Instituto de la Sociedad Abierta (OSI), en París, estableció que "las detenciones y verificaciones de identidad de la policía se basaron más en su apariencia que en sus comportamientos o acciones"<sup>163</sup>. En un estudio acerca del sistema de justicia penal en Suecia, el Consejo Nacional Sueco para la Prevención de la Criminalidad reportó resultados similares. Se halló que fueron utilizados estereotipos que relacionan crímenes específicos con ciertas minorías étnicas, así como prácticas de detención y registro basadas en los antecedentes de los individuos<sup>164</sup>. La Comisión Canadiense de Derechos de la Persona (CCDP) y la Fundación Canadiense de Derechos Raciales (CCDR) han exigido a la policía y a las agencias de seguridad recoger, sistemáticamente, datos sobre los derechos de la persona que permitan prevenir la discriminación<sup>165</sup>. El Reino Unido es el único país de Europa que recoge sistemáticamente datos acerca de las prácticas de la policía por grupos étnicos.

## 2.3 La discriminación y los crímenes racistas contra migrantes y minorías étnoculturales

Aunque hay incidentes que han sido ampliamente mediatizados - como la agresión de trabajadores de Zimbabwe en Sudáfrica en 2009 - la mayoría de los datos y estudios disponibles sobre el tema son respecto a la situación en los países desarrollados. Kalyani Menon-Sen (siguiente recuadro) presenta un estudio de caso acerca de los impactos de las políticas de urbanización y relocalización en los habitantes de barrios marginados en Delhi, ilustrando como los desplazamientos internos, como efecto de la relocalización, pueden crear tensiones respecto a la identidad cultural y social.

En su informe anual de 2007, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) concluyó que, a pesar de los esfuerzos de los gobiernos para desarrollar políticas antidiscriminatorias y antirracistas, el racismo y la intolerancia han aumentado en Europa<sup>166</sup>. Desde el 11 de septiembre de 2001, la ECRI registró un aumento de la islamofobia, incluyendo actos de violencia dirigidos a objetivos precisos. El ECRI indica que el discurso político discriminatorio y los medios han amplificado la imagen negativa atribuida a la comunidad musulmana. Igualmente, señala los prejuicios raciales en contra de las comunidades judía y gitana<sup>167</sup>.

En Alemania ha tenido lugar un incremento en los registros de incidentes de los crímenes violentos de la derecha, pasando de 759 en 2003 a 1047 en 2006, con un pequeño descenso en 2007<sup>168</sup>. En Los Ángeles, Estados Unidos, en los últimos cinco años se ha registrado un incremento del 28% en los delitos xenofóbicos, la mayoría de ellos de origen racial o étnico. La violencia también tiene lugar entre los grupos de inmigrantes o grupos étnicos: el 71% de los sospechosos en los crímenes contra las personas de raza negra fueron hispanos, y el 56% de los sospechosos de los crímenes contra los hispanos fueron afroamericanos<sup>169</sup>.

159 Gelsthorpe, L. (2003), *Accountability: Difference and Diversity in the Delivery of Community Penalties* en Bottoms, A., Gelsthorpe, L. and Rex, S. (eds.) *Community Penalties: Change And Challenges*, Willan, Cullompton.

160 Harcourt, B. (2004), *Rethinking racial Profiling: A Critique of the Economics, Civil Liberties and Constitutional Literature, and of Criminal profiling More Generally* en *The University of Chicago Law review*, vol. 71, no.4 ; van der Torre, E.J. y Ferwerda, H. B. (2005) *Preventive Searching, an analysis of the process and the external effects in Ten Municipalities*, La Haya: Beke, Arnhem, Politie & Wetenschap, Zeist; Lernerstedt, C., Diesen, C., Pettersson, T. y Lindholm, T. (2005), *Equal Before the Law: Nature or Culture*, en *The Blue and Yellow Glasshouse: Structural Discrimination in Sweden*, Estocolmo, Informe oficial del gobierno de Suecia p. 56; Quinton, P., Bland, N. et al. (2000) *Police Stops, Decision-Making and Practice*, Londres, Ministerio del Interior; Tator, C. y Henry, F. (2006) *Racial Profiling in Canada*, Imprenta de la Universidad de Toronto, Toronto.

161 Instituto de la Sociedad Abierta (OSI) (2009), *Ethnic Profiling in the European Union: pervasive, Ineffective and Discriminatory*, Instituto de la Sociedad Abierta (OSI), Nueva York.

162 Mucchielli L., Nevanen S., *Delinquency, victimisation, criminalisation and penal treatment of foreigners in France*, en *Criminalisation and Victimization of Migrants in Europe* (2009), Crimprev.

163 Instituto de la Sociedad Abierta (OSI) Institute (2009), op.cit., p.10

164 Bra (2008). Resumen en inglés: *Discrimination in the criminal justice system process in Sweden*. Estocolmo, Bra.

165 Bourque, et al (2009) *The Effectiveness of Profiling from a National Security Perspective*, Canadian Human Rights Commission, disponible en línea: [http://www.chrc-ccdp.ca/research\\_program\\_recherche/profiling\\_profilage/toc\\_tdm-en.asp](http://www.chrc-ccdp.ca/research_program_recherche/profiling_profilage/toc_tdm-en.asp)

166 La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) hace parte del Consejo de Europa y es un mecanismo independiente de monitoreo de los derechos humanos.

167 Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) (2008), *Informe anual 2007. Estrasburgo, ECRI*.

168 Human Rights First, véase: <http://www.humanrightsfirst.org/discrimination/pages.aspx?id=111>

169 Comisión de Relaciones Humanas del Condado de Los Ángeles (LACCHR). *2007 Hate Crime Report*. Los Ángeles, LACCHR.

## Políticas de desalojo y reasentamiento en Delhi

JAGORI, un centro de recursos feministas en Delhi, ha dado seguimiento al impacto de la expulsión y el reasentamiento en la vida de casi 3.000 hogares de la clase trabajadora, desalojados de sus lugares de origen en las orillas del río Yamuna en 2004, y reubicados a casi 50 kilómetros en los márgenes de la ciudad. Alrededor de 35.000 familias de la clase trabajadora –más de 150.000 personas– fueron desalojadas de Yamuna Pushta. La mayoría de estas personas eran trabajadores de salario diario –cargadores, caleseros, trabajadores domésticos, tiradores de carretillas de mano y escarbadores de basura– quienes habían emigrado a Delhi desde Uttar Pradesh, Bihar y Bengala. Gran parte de ellos eran trabajadores de la construcción que habían sido llevados a Delhi por contratistas de mano de obra durante los Juegos Asiáticos en 1982 y se habían establecido posteriormente allí.

El período previo a los desalojos fue un período de cristalización de opiniones entre las clases medias y opulentas de la ciudad, como resultado de una campaña orientada a demonizar a los emigrantes como “forasteros”. Los residentes de Pushta fueron descritos como inmigrantes ilegales de Bangladesh (a pesar de que la mayoría se registraron como votantes y tenían tarjetas de racionamiento), como mendigos y ladronzuelos (a pesar de que casi todos eran empresarios o trabajadores del sector informal), o como personas que ensuciaban la ciudad (a pesar de que muchos eran barrenderos municipales, recogedores y recicladores de basura, y por lo tanto participaban activamente en mantener la ciudad limpia). Los prejuicios de casta y comunales se intensificaron para justificar el estigma de los inmigrantes como gorriones perezosos o delincuentes de poca monta, parásitos que se aferran a la ciudad y que deben ser trasladados tan pronto como sea posible.

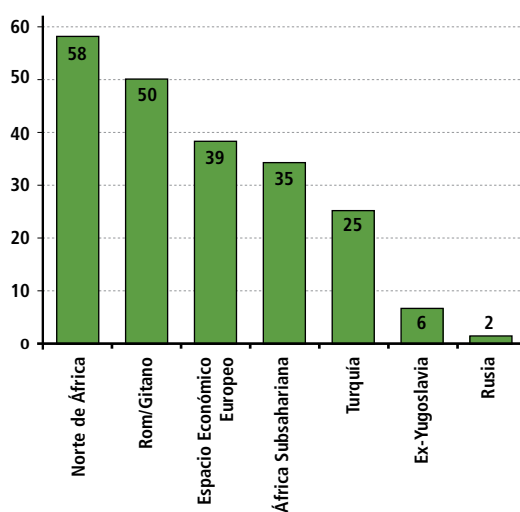
KALYANI MENON-SEN

Ver: Kaylani Meynon-Sen, Gautam Bhan (2008), *Sept of the Map: Surviving Eviction and Resettlement in Delhi*. New Delhi. Yoda Press.

Un estudio realizado en 2009 por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, acerca de la discriminación de las minorías, encontró que en Europa, 6 de cada 10 norteafricanos, 4 de 10 centroeuropeos y europeos del Este<sup>170</sup>, y la mitad de los gitanos entrevistados, afirman haber sido detenidos por la policía en los últimos 12 meses a causa de su origen étnico.

Todos estos elementos conducen a la marginación y a la exclusión de los migrantes del resto de la sociedad. Al final de este capítulo, en **La Criminalización de la migración: un punto de vista desde Norte**, de Barbara Hudson, se elabora una mayor discusión acerca del tema.

### Porcentaje de encuestados que consideraron haber sido arrestados en los últimos 12 meses en razón de su origen étnico o de su condición de inmigrante



<sup>170</sup> Principalmente debido al alto número de detenciones de grupos étnicos albanos en Italia y Grecia, y de rumanos en Italia.

## UE-MIDIS: Encuesta de la Unión Europea sobre minorías y discriminación

La Encuesta de la Unión Europea sobre minorías y discriminación, es la primera realizada a nivel de la Unión Europea acerca de las experiencias de discriminación y victimización de los inmigrantes y de las minorías étnicas<sup>171</sup>. Los resultados de la encuesta, publicada en 2009, buscan ofrecer apoyo a los responsables de la elaboración de políticas, y a otros actores, en el desarrollo de políticas basadas en las evidencias empíricas, con el fin de reducir la discriminación y la xenofobia, así como la victimización de los inmigrantes. Los datos suministran indicadores de marginación e inclusión social<sup>172</sup>. Hasta el momento, entre los resultados se incluyen los siguientes<sup>173</sup>:

- Un alto porcentaje de individuos cree que la discriminación basada en el origen étnico prevalece en el país donde viven. Los niveles de percepción de la discriminación están relacionados no solamente con el origen étnico del individuo entrevistado, sino también, con el país donde vive. Por ejemplo, los gitanos que viven en Holanda y Hungría consideran que la discriminación es más generalizada, de quienes viven en Rumania o Bulgaria.
- La mayoría de los que experimentan la discriminación no sabe dónde conseguir apoyo y orientación. Por ejemplo, el 94% de los gitanos que viven en Portugal, el 93% de los africanos que viven en Malta y el 91% de los albanos que viven en Grecia, no tienen información acerca de organizaciones que podrían ofrecerles apoyo.
- Los mayores niveles de discriminación fueron reportados por los gitanos (47%), los africanos subsaharianos (41%) y los norteafricanos (36%).
- La mayor parte de las experiencias de discriminación en la vida cotidiana de los inmigrantes no es reportada. La razón prevalente, por la cual no se reportan los incidentes, es la creencia de que reportar los incidentes no cambiaría nada (63%).
- De manera similar, las víctimas de crímenes<sup>174</sup> rara vez presentan quejas: “la mitad de los encuestados que fueron víctimas de ataques y amenazas racistas, y de serios hostigamientos, no reportó el incidente más reciente porque no confiaba en que la policía fuese capaz de hacer algo al respecto”.

Aparte de los delitos motivados por el odio, persisten además la discriminación y el racismo contra los inmigrantes respecto al acceso a la vivienda, la educación, el empleo y la salud. Se carece de información acerca de la discriminación en estas áreas y, generalmente, los inmigrantes no interponen quejas o no conocen sus derechos. En algunos casos, ni los marcos normativos ni las políticas de los países suministran ayuda en caso de violación de los derechos humanos. En aquellos países donde las políticas de inmigración funcionan con base en un apadrinamiento contractual asociado al trabajo, muy pocos trabajadores inmigrantes tienen acceso a los servicios sociales y al sistema de justicia en los países de acogida. En los países del Medio Oriente, por ejemplo, las políticas de apadrinamiento de inmigrantes atan al trabajador al empleador y no le ofrecen apoyo o servicios en caso de abuso o de violencia.

### 3. Las respuestas a los desafíos de las migraciones

En el informe citado de 2009, el PNUD afirma que “el desarrollo humano tiene mucho que ganar del levantamiento de obstáculos a los desplazamientos y de un mejor tratamiento hacia los migrantes” y propone un “paquete de reformas” dirigidos a facilitar las migraciones y a garantizar los derechos fundamentales de los migrantes.

#### 3.1 Las medidas destinadas a mejorar la regulación de las migraciones

La cooperación y los acuerdos bilaterales entre países de origen y destino, concebidos para reducir la inmigración ilegal e incitar a los inmigrantes potenciales a permanecer en sus propios países, han aumentado.

En 2006, después de la Euroconferencia Ministerial Africana sobre Migración y Desarrollo, se acordó un Plan de Acción entre los países participantes, 26 países africanos y 30 europeos, y

171 Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) (2009), *EU-MIDIS at a glance: introduction to the FRA's EU-wide discrimination survey*. Viena, FRA.

172 Fueron entrevistados 23.500 individuos en persona, en los 27 Estados miembros de la Unión Europea. Las entrevistas se centraron en las experiencias de tratamiento discriminatorio, victimización por delitos racistas, conciencia acerca de los derechos y denuncias de las quejas. También fueron entrevistados otros 5.000 individuos de 10 Estados miembros, escogidos entre la mayoría de la población y que vivían en la misma área de las minorías.

173 Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2009), *op.cit.*, p. 7.

174 La victimización criminal incluye el robo de un vehículo o a partir de éste, el atraco o el intento de atraco, el robo de la propiedad privada sin involucrar la fuerza o la amenaza, el asalto y la amenaza, y el hostigamiento de naturaleza grave.

la Comisión Europea<sup>175</sup>. El plan presenta una serie de medidas concretas en materia de inmigración legal e ilegal. La primera medida **se refiere a la promoción del desarrollo en los países de origen**. Se considera que la creación de oportunidades de empleo y mejores condiciones de vida, mediante el crecimiento económico y el desarrollo social en los países de origen, son la mejor forma para prevenir la migración ilegal. Esto incluye una serie de iniciativas educativas, tales como un mayor acceso a las universidades occidentales para los estudiantes africanos; políticas para fomentar que los estudiantes regresen a sus hogares, deteniendo la pérdida de capital intelectual; el fomento de experiencias profesionales a corto plazo en el extranjero, y el desarrollo de asociaciones entre instituciones científicas.

Otras iniciativas incluyen el establecimiento de programas de cooperación entre los países de origen y destino **para fortalecer los servicios ofrecidos a los inmigrantes potenciales** y aumentar su integración en el país de destino. La implementación de programas de reinserción en los países de origen, fue otra de las medidas para luchar contra la inmigración ilegal. Varios países, como Francia, Senegal, España y Marruecos, ya han firmado acuerdos bilaterales para prestar asistencia a los repatriados y reforzar los controles fronterizos en los países de origen, tránsito y destino.

El Plan de Rabat parece haber dado lugar a algunos avances hacia un tratamiento más integral de la inmigración<sup>176</sup>. Una segunda Conferencia Euroafricana, celebrada en 2008, tuvo como resultado un programa de cooperación para 2009-2011<sup>177</sup>. Este programa identifica la necesidad de una mejor información y recomienda la creación de Observatorios e instituciones en los países de origen para proporcionar información, apoyo y asistencia jurídica a los migrantes potenciales.

En América, el Programa sobre Migraciones Internacionales de la OIT ha hecho recomendaciones a la Organización de Estados Americanos para una **agenda política sobre migración laboral** que beneficie tanto a los países receptores, como a los países de origen<sup>178</sup>. Las recomendaciones tienen ocho componentes que se consideran esenciales, incluyendo el desarrollo de un plan de acción contra la discriminación y la xenofobia, y “medidas de inmigración laboral desde una perspectiva de género”.

### 3.2 Las medidas destinadas a mejorar la acogida de los migrantes

Por lo general, en los países de destino se han desarrollado dos tipos de políticas: políticas de integración e inclusión social, y de discriminación y antirracismo.

**Asimilación:** Adaptación de un grupo étnico o social - por lo general una minoría - a otro, incluyendo la lengua, tradiciones, valores y comportamientos, o incluso intereses vitales fundamentales.

**Discriminación:** Una falta en el tratamiento igualitario a todas las personas sin que haya una distinción objetiva y razonable entre los favorecidos y los no favorecidos. Se prohíbe la discriminación en materia de “raza, sexo, idioma o religión” (Art. 1 (3), de la Carta de las Naciones Unidas, 1945) o “de cualquier tipo, como raza, color, sexo, idioma, religión, política u otra opinión, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición” (Art. 2, Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948).

**Integración:** Si bien el término se utiliza y se entiende de manera diferente en diferentes países y contextos, la “integración” puede definirse como el proceso por el cual los inmigrantes son aceptados en la sociedad como individuos y como grupos. Por lo general, se refiere a un proceso bilateral de adaptación de los inmigrantes y las sociedades que los acogen, mientras que los requisitos particulares para la aceptación por una sociedad de acogida varían de país a país. La integración no implica necesariamente un asentamiento permanente. No obstante, implica la consideración de los derechos y obligaciones de los inmigrantes y las sociedades de acogida, el acceso a diferentes tipos de servicios y al mercado laboral, y la identificación y el respeto de un conjunto básico de valores que unen a los inmigrantes y las comunidades de acogida en un propósito común.

Fuente: Organización Internacional para las Migraciones (2008), Migración Mundial 2008: Gestión de la Migración en una Economía Mundial en Plena Evolución. Ginebra: OIM

**Las políticas para promover la inclusión** incluyen el Plan de acción noruego para la inclusión social, del Ministerio de Trabajo, cuyo objetivo es ayudar a los inmigrantes recién llegados a contribuir y participar en la sociedad. Este plan abarca cuestiones de empleo, educación, idioma, igualdad de género y participación. En Finlandia, una estrategia nacional de protección e inclusión social (2008-2010), del Ministerio de Salud y Asuntos Sociales, tiene como objetivo garantizar empleo a tantas personas como sea posible, ayudándoles a evitar problemas sociales y a prevenir la exclusión social y la pobreza<sup>179</sup>.

175 Conferencia Ministerial Euroafricana sobre Migración y Desarrollo (2007), Plan de Acción.

176 Conferencia Euroafricana sobre Migración y Desarrollo. Conclusiones de la reunión de seguimiento Véase: [http://www.maec.gov.ma/migration/Doc/359\\_07\\_Comit\\_de\\_Seguimiento\\_ACTA\\_DE\\_CONCLUSIONES\\_EN1.pdf](http://www.maec.gov.ma/migration/Doc/359_07_Comit_de_Seguimiento_ACTA_DE_CONCLUSIONES_EN1.pdf)

177 Véase: [http://www.eu2008.fr/PFUE/lang/fr/accueil/PFUE-11\\_2008/PFUE25.11.2008/conference\\_de\\_Paris\\_sur\\_la\\_migration\\_et\\_le\\_developpement?sessionid=1137F80E33C039DB5B3CA768D4FC08](http://www.eu2008.fr/PFUE/lang/fr/accueil/PFUE-11_2008/PFUE25.11.2008/conference_de_Paris_sur_la_migration_et_le_developpement?sessionid=1137F80E33C039DB5B3CA768D4FC08)

178 Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, Comisión Especial de Asuntos Migratorios (2008) *Trabajadores Migrantes: Elementos para una Agenda Política y Recomendaciones hechas por la Organización Internacional del Trabajo*.

179 Estrategia Nacional de Finlandia sobre Protección Social e Inclusión Social. Véase:

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/docs/social\\_inclusion/2008/nap/finland\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/nap/finland_en.pdf)

**Las estrategias para promover la diversidad, la tolerancia y combatir el racismo** también están siendo cada vez más comunes. En los Países Bajos, el Plan Nacional de Acción, del 2003 contra el racismo, se basa en el principio general de la ciudadanía plena y compartida, y reúne una amplia gama de sectores para integrar la planificación y la protección, especialmente la vivienda y los mercados laborales, y aumentar la concientización<sup>180</sup>. En Dinamarca, el gobierno está considerando actualmente un Plan Nacional de Acción para la prevención del extremismo y la radicalización de los jóvenes<sup>181</sup>.

El programa Federal de Alemania "Competencia para la democracia: redes de asesoramiento contra el extremismo de derecha", ofrece asesoramiento local en crisis o situaciones de conflicto relacionadas con extremismo de derecha, xenofobia o antisemitismo<sup>182</sup>. Cada Estado federal tiene una gama de expertos profesionales (policía, justicia, psicología, trabajo social, etc.) que pueden ser consultados. Los equipos móviles de intervención trabajan para ofrecer soluciones inmediatas y a largo plazo para los problemas identificados. El programa mantiene un sitio Web con una base de datos de conocimientos sobre el extremismo de derecha, que incluye investigaciones y publicaciones.

El Departamento australiano de inmigración y ciudadanía ha puesto en marcha el Programa de diversidad de Australia para promover la tolerancia y la inclusión dentro de las comunidades<sup>183</sup>. El programa ofrece financiación a las organizaciones comunitarias y a las organizaciones no gubernamentales que implementan actividades para promover la tolerancia y el respeto racial y religioso.

Como se indicó anteriormente, muchos gobiernos reconocen la importancia de desarrollar políticas exhaustivas de integración, y también han desarrollado y creado **comisiones de lucha contra la discriminación** para supervisar los avances en la promoción de la diversidad, la tolerancia y el respeto de los derechos humanos.

En el Reino Unido, en 2007, fue establecida la Comisión de Igualdad y Derechos Humanos, que combina el trabajo de las ya existentes Comisión para la Igualdad Racial (CRE), Comisión para los Derechos de las Personas con Discapacidad (DRC) y Comisión de Igualdad de Oportunidades (EOC) para mejorar las respuestas frente a la discriminación basada en la orientación sexual, la edad, la religión y las creencias<sup>184</sup>. La comisión ofrece, entre otras cosas, asesoramiento y orientación a los empleadores y a los proveedores de servicios con el fin de ayudarles a promover la igualdad de oportunidades y prevenir la discriminación. La Comisión para la igualdad racial había publicado previamente testimonios e historias para promover la Ley de las relaciones raciales<sup>185</sup>. Otras comisiones se centran en los derechos de los inmigrantes y la recolección de datos. En Bélgica, el Centro para la Igualdad de Oportunidades y de Lucha Contra el Racismo, creado en 1993, hace un seguimiento al acceso de los inmigrantes a los servicios sociales básicos y a su integración en general. En Canadá, la Comisión de Derechos Humanos de Canadá, establecida en 1977, se centra en la eliminación de la discriminación contra las minorías en el lugar del trabajo<sup>186</sup>. Promueve la información sobre los derechos humanos a través de las organizaciones locales, los empleadores y los medios de comunicación. En Francia, la Alta autoridad de lucha contra la

### Un ejemplo de medidas de inclusión social focalizada

**Un ejemplo de medidas de inclusión social focalizada es el Programa *Femmes-relais* (mujeres-relevo),** servicio desarrollado por mujeres inmigrantes en la década de 1980 en Francia. Las mujeres de la organización *Femmes-relais* actúan como mediadoras sociales y culturales, por lo general en barrios desfavorecidos con muchas comunidades etnoculturales. Trabajan con asociaciones sin fines de lucro y son reconocidas por su estatus de *adultos-relevo*, lo que les da acceso a algunos fondos. Su objetivo es facilitar las relaciones entre las familias que viven en barrios desfavorecidos y los organismos públicos para trabajar con muchos de los desafíos que se enfrentan en estos barrios (por ejemplo, la pobreza, la discriminación y el acceso a los derechos fundamentales, la cultura o la educación); para romper el aislamiento que sienten por ser recién llegados, y promover la integración social y profesional de las mujeres.

Fuente: <http://www.lacse.fr>

180 Plan Nacional de Acción contra el Racismo. Véase:

<http://english.justitie.nl/currenttopics/pressreleases/archives2003/Dutch-council-of-Ministers-national-action-plan-against-racism.aspx>

181 El Gobierno danés designó a un grupo de trabajo en 2008 para realizar propuestas en un plan de acción, con el fin de evitar los puntos de vista extremistas y la radicalización de los jóvenes. El Gobierno espera presentar su Plan de Acción Nacional, previa consulta pública.

182 Programa federal *Kompetent für Demokratie - Beratungsnetzwerke gegen Rechtsextremismus*. Véase: <http://www.kompetent-fuer-demokratie.de/>

183 Programa de Diversidad de Australia, Véase: <http://www.harmony.gov.au/>

184 La Comisión por la igualdad y los derechos humanos. Véase: <http://www.equalityhumanrights.com>

185 Comisión para la igualdad racial. 2007. *A Lot Done, A Lot to Do: A Vision for an Integrated Britain*. Belmont Press, Londres. Obtenido el 21 de mayo 2009 de <http://www.equalityhumanrights.com/Documents/Race/General%20advice%20and%20information/A%20lot%20done,%20a%20lot%20to%20do%20-%20Our%20vision%20for%20an%20>

186 <http://www.chrc-ccdp.ca/about/default-en.asp>

Discriminación y por la Igualdad (HALDE), ha emitido una serie de decisiones relacionadas con la eliminación de prácticas discriminatorias en procesos de alquiler y empleo, incluyendo los procesos contra los trabajadores inmigrantes<sup>187</sup>. Las leyes sobre los derechos legales de las personas no residentes en Francia han sido mejoradas, así como las relacionadas con el trato de "gens du voyage" (la población itinerante)<sup>188</sup>. La Comisión de los derechos civiles de Estados Unidos, creada por la Ley de derechos civiles en 1957, recibe e investiga quejas sobre discriminación, y recoge información al respecto. Esta Comisión también examina y modifica las políticas, y presenta informes al Presidente y al Congreso, acerca de la discrimi-

nación. Entre estos se incluye un informe de 2003 relativo a las muertes de inmigrantes ilegales que intentaban cruzar la frontera de México. La Comisión recomienda que las políticas fronterizas del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) incluyan las normas internacionales, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>189</sup>.

### **Un ejemplo de capacitación a nivel local: Mediación de la comunidad en Nagybörzsöny, Hungría**

Hungría experimenta un gran número de conflictos étnicos, en su mayoría de la población gitana. En 2009, la Comisión Húngara para la Prevención de la Criminalidad, financió un proyecto de tres meses, desarrollado por el Grupo de investigaciones Foresee y otros asociados<sup>190</sup>.

El proyecto fue implementado en una pequeña población rural de Hungría, en donde se impartió capacitación a sus habitantes. Se combinó el desarrollo comunitario con la capacitación y herramientas de mediación para grupos de niños, madres y voluntarios.

El proyecto tuvo como resultado una mayor cohesión comunitaria y la resolución de conflictos, y destacó los fuertes vínculos entre la cohesión social y la mediación.

Fuente: Grupo de investigaciones Foresee: Comunicación, comunidad, resolución de conflictos y cohesión. Véase: <http://www.foresee.hu/>

Este capítulo ha explorado el impacto de los movimientos de población, tanto en los países de acogida como en los propios. Actualmente, gran parte de los movimientos de población se producen dentro de los países y regiones, más que de Sur a Norte. Con la globalización, los beneficios de la migración han sido reconocidos como beneficios económicos, sociales y culturales, tanto para los países de destino, como para los de origen. Sin embargo, aún si la migración es voluntaria y legal, ilegal o forzada, ya sea por razones económicas, políticas o ambientales, el proceso puede ser difícil para los propios migrantes. Los inmigrantes irregulares asumen grandes riesgos y son víctimas de la delincuencia organizada. Ante la creciente inmigración ilegal, muchos gobiernos han reforzado los controles fronterizos y han desarrollado políticas de admisión más restrictivas. Esto ha causado la criminalización de los inmigrantes y a la vez ha aumentado los estereotipos raciales, el racismo, la discriminación y la victimización de las poblaciones inmigrantes en general. Por otra parte, se han comenzado a implementar una serie de políticas y planes internacionales y nacionales para ayudar a integrar a los nuevos inmigrantes, reducir el racismo y la inmigración ilegal, y para fortalecer la capacidad de los países de origen para desarrollar las competencias y habilidades de sus residentes.

187 Informe Anual de HALDE 2008, 21. También se ha producido la guía nacional para la policía para reducir las prácticas discriminatorias en el terreno (*National Police Force Guide to reduce discriminatory practices in the field*). Esta guía incluye procedimientos para hacer frente a situaciones específicas, como las denuncias o investigaciones, así como una visión general de los comportamientos discriminatorios.

188 Término utilizado para describir a los grupos nómadas, generalmente se usa para hablar de los gitanos y/o romaníes.

189 Comisión de los Derechos Civiles de los Estados Unidos, 2003. *Migrant Civil Rights Issues Along the Southwest Border*. Obtenido el 26 de mayo de 2009 de <http://www.usccr.gov/pubs/pubsndx.htm>.

190 Véase: [www.foresee.hu](http://www.foresee.hu), <http://vagyunkmiis.foresee.hu>

## ***La criminalización de la migración: una visión desde el Norte***

Barbara Hudson<sup>191</sup>

Aunque la migración no es un fenómeno nuevo, sólo desde hace muy poco se hace una amplia clasificación de los migrantes en legales e ilegales, deseables e indeseables. Aquellos emigrantes que huyen de la persecución y la pobreza vienen siendo cada vez menos bienvenidos en los países ricos occidentales (Melossi, 2003). Estos países de destino buscan obtener beneficios de la inmigración —solventar la carencia de mano de obra especializada; el cuidado de enfermos y ancianos; la atracción de las inversiones— evitando los costos sociales y políticos que conlleva la admisión de inmigrantes que no generan beneficios económicos, o que requieren servicios de bienestar a su llegada.

Las guerras, las hambrunas, los desastres naturales y otros factores de la migración, como el cambio climático y la recesión mundial, tienen el potencial de empeorar las condiciones en las partes más pobres del mundo. Dado que el número de personas desplazadas por estas dificultades y por los desastres naturales y aquellos producidos por el hombre no cesa de crecer, los controles de entrada y asentamiento establecidos por los países ricos son cada vez más fuertes. Se ha desarrollado una triple estrategia de criminalización: criminalización de la inmigración, criminalización de la emigración y consideración de las poblaciones migrantes como comunidades criminales.

Las naciones ricas han reforzado las barreras contra la inmigración a través de políticas de selección, tales como sistemas de puntos para permitir la entrada a personas económicamente convenientes y dejar por fuera a los económicamente indeseables. En muchos países los procedimientos de admisión de los candidatos a la inmigración se han vuelto más dispendiosos incluyendo por ejemplo, pruebas de dominio del idioma, conocimiento político y cultural actual, y compartir valores comunes antes de cualquier posibilidad de adquirirlos viviendo en el país de destino. La interpretación de las condiciones de asilo es reducida y no refleja formas de persecución, mientras que el acceso a los beneficios, al empleo legal y a la protección del Estado es limitado o no se encuentra disponible para muchas categorías de inmigrantes. La tramitación de las solicitudes en los países de origen, como India, Pakistán, Bangladesh e Indonesia son obstáculos para la migración de quienes buscan trasladarse a Gran Bretaña y Australia. Mientras que en los países de salida los trámites son presentados como procesos de selección más eficientes, en tiempos de endurecimiento de los criterios para la inmigración legal, dicha externalización o 'exteriorización' significa que se deniega la entrada en el punto de partida, de manera que un mayor número de personas que desean salir tiene que escoger entre quedarse o viajar como ilegales o indocumentados.

Además de estar consagrado en el Artículo 13(2) de la Declaración Universal de Derechos Humanos que establece que "toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio", el derecho a emigrar ha sido reconocido durante mucho tiempo en los países occidentales. En el Oeste, la política de países como Rusia y Alemania Oriental que impedían que los ciudadanos emigraran, era altamente criticada. La demolición del muro de Berlín y la apertura de las fronteras de Hungría y otros países de Europa del Este fueron recibidas con regocijo, y fueron bienvenidas las menores restricciones para la salida de China, Corea del Norte y otros Estados represivos. Sin embargo, en los países más ricos se han impuesto nuevos obstáculos para la salida, con el fin de restringir la *emigración* y la inmigración. Los actuales muros físicos, como el que existe entre México y Estados Unidos, pueden ser raros, pero hay otras barreras físicas para salir, tales como las patrullas marítimas en el Mediterráneo para evitar que los inmigrantes pasen de África al sur de Europa, y en las aguas alrededor de Indonesia y otros países del sur de Asia, para evitar el cruce hacia Australia (Gewcock, 2007). Los enclaves españoles en el norte de Marruecos para impedir el movimiento hacia Europa de los inmigrantes, principalmente de África subsahariana, están rodeados por muros de seis metros de altura.

Las políticas de tramitación y de control parecen estar rebasando los límites entre el manejo de la inmigración y la criminalización de la emigración. En un informe al Parlamento Europeo, Rodier señala la detención de 1500 emigrantes potenciales por las autoridades senegalesas y cita un comunicado de prensa de los ministros del Interior de la Unión Europea que da la bienvenida "a los esfuerzos de los países del sur del Mediterráneo para contener la emigración ilegal hacia Europa" (Rodier, 2006: 20). Un reciente informe de televisión de la BBC sobre los migrantes en Libia mostró la detención de inmigrantes en condiciones muy duras, no sólo eran incapaces de seguir su viaje hacia Europa, sino también se les impedía regresar a sus países de origen en otras partes de África (BBC, 2009). Estas políticas de detención son parte del acercamiento entre Europa y Libia. En otros países de África, Asia y

---

191 Barbara Hudson es profesora de derecho y directora del Centro de Criminología y Justicia Penal de la Universidad de Lancashire Central, Reino Unido.

América Central, la prevención de la emigración es una condición de los acuerdos comerciales y de ayuda con Europa, Australia y otras naciones ricas del Norte y el Occidente.

La clasificación de los migrantes en categorías de legalidad e ilegalidad indica que los no deseados son rechazados y criminalizados. Si tratan de cruzar las fronteras se convierten en culpables de 'delitos de estatus', es decir, actos que no serían considerados como delito si no estuviesen en un país en el que no tuviesen el derecho de ingresar o permanecer. Estos crímenes de inmigración, como la entrada sin autorización, la prolongación de la estancia permitida por la visa, el trabajo sin un permiso de trabajo, son ejemplos de delitos de estatus que se derivan directamente de la creación de categorías tales como inmigrantes 'ilegales' y 'falsos' solicitantes de asilo. Los delitos como la solicitud de beneficios a los que no tienen derecho, la mendicidad y la vagancia no son estrictamente delitos de estatus, sino delitos de supervivencia a los que son susceptibles los inmigrantes no autorizados por la falta de fuentes legítimas de subsistencia. La criminalización de la inmigración y el creciente uso de la detención, identifican a los migrantes como criminales por simples actividades de la vida cotidiana.

En los países ricos, las oportunidades de empleo se han reducido por la recesión y por esta razón se presenta una mayor hostilidad en contra de los trabajadores inmigrantes. La inseguridad del empleo y los temores de una gran presión sobre los recursos como la vivienda y el cuidado de la salud, se combinan con la criminalización permanente de los grupos de inmigrantes por delitos de estatus y supervivencia, para aumentar la hostilidad popular y promover políticas más fuertes a manera de respuesta. El énfasis que se ha dado a la ilegalidad o falsedad de los inmigrantes los clasifica como grupos despreciados: son considerados como 'comunidades sospechosas', y por pertenecer a ellas, son fácilmente culpados del aumento de la delincuencia y los delitos que se han convertido recientemente en el foco de la preocupación pública y política, como el tráfico de personas.

El descubrimiento de un delito cometido por un individuo o sus asociados, hace que todos los demás individuos pertenecientes al grupo sean considerados como posibles autores de la misma clase de delitos. En Australia, los ataques sexuales cometidos por un pequeño número de jóvenes de origen libanés y pakistaní llevaron a un escándalo moral por la 'falta de respeto por las mujeres blancas', supuestamente generalizada entre los musulmanes (Daglistanli, 2007). En el Reino Unido, los pakistaníes, que ya eran considerados como los mayores importadores de drogas, se han convertido en una comunidad sospechosa a raíz de los atentados terroristas en Londres en julio de 2005, y gran parte de la legislación antiterrorista de los países occidentales tiene como resultado una desproporcionada vigilancia, arresto y acoso de los musulmanes. En Grecia, los albaneses y búlgaros son comúnmente los 'sospechosos', y son considerados como los responsables de la mayoría de los delitos de robo, robo a mano armada y asesinato; en Italia y Europa oriental, los gitanos han sido etiquetados como criminales e indeseables y sufren por la persecución y la falta de protección. En Francia y España, los norteafricanos son penalizados de manera similar. En todo el mundo desarrollado, los inmigrantes son conocidos por controlar la mayor parte de la prostitución, especialmente la prostitución asociada al tráfico de mujeres y niños.

Los inmigrantes son vulnerables a ser víctimas y autores de los crímenes. El temor a la deportación hace que muchos de ellos trabajen por salarios de explotación y en condiciones de abuso. Las víctimas de tráfico sexual tienen miedo (no irrealista) de ser tratadas como delincuentes, sujetas a la deportación o al castigo por delitos de inmigración, aunque no sean procesadas por prostitución. No se deciden a buscar ayuda por miedo a las represalias, no sólo de los proxenetas y los traficantes, sino también de los agentes del Estado. La criminalización y el manejo represivo de la migración significan que en la mayoría de los países de destino se da más importancia a la prevención de la inmigración ilegal y a la deportación de los inmigrantes no deseados, que a la prestación de un refugio seguro para los inmigrantes, víctimas de la delincuencia y la explotación.

Calavita (2003) señala que, dado que la globalización reúne a los ciudadanos ricos de los países del primer mundo en la misma comunidad económica y cultural, la categoría de inmigrante-forastero es cada vez más limitada a las personas pobres de los países del tercer mundo. Las fluctuaciones de las economías del primer mundo hacen que muchos de ellos sean considerados como ilegales y que las comunidades a las que pertenecen sean vistas como sospechosas.

## Referencias

BBC (Corporación Británica de Difusión) 2009, Europe or Die Trying, en *Panorama*, septiembre 14.

Calavita, K., 2003, Un "ejército de reserva de delincuentes": La criminalización y el castigo económico de los inmigrantes en España, en *Punishment and Society*, 5(4):399-414.

Daglistanli, S., 2007, Like a pack of wild animals: moral panics around "ethnic" gang rape in Sydney, en S. Poynting y G. Morgan, eds. *Outrageous! Moral Panics in Australia*, Hobart: ACYS Press.

Gewcock, M. 2007, Shooting the messenger: Australia's war on illicit migrants, en M. Lee ed. *Human Trafficking* Cullompton: Willan.

Melossi, D. 2003, In a peaceful life: migration and the crime of modernity in Europe/Italy, en *Punishment and Society*, 5(4): 371-98

Rodier, C. 2006, Analysis of the external dimension of the EU's asylum and immigration policies, Bruselas: Parlamento Europeo

---

# CAPITULO 3

## LOS DESAFÍOS DEL CRIMEN ORGANIZADO

---



# Los desafíos del crimen organizado

El crimen organizado es otro fenómeno que se ha vuelto prioritario en las agendas de muchos gobiernos, puesto que representa una gran amenaza para la seguridad humana. Se trata de un fenómeno multifacético, de gran alcance y en constante transformación, lo que hace difícil frenarlo. En un principio, el crimen organizado era principalmente sinónimo de mafias, de asociaciones o sociedades criminales que combinaban varias actividades económicas, legales e ilegales, y que poseía una fuerte noción de identidad colectiva. Sin embargo, con la expansión del comercio y el libre mercado, las actividades delictivas organizadas cubren ahora una amplia gama de actividades tales como el tráfico de drogas, la trata de personas, el tráfico de armas, el lavado de dinero, la ciberdelincuencia, el robo de identidad y el contrabando de migrantes.

El crimen organizado ha venido afectando económica, social y políticamente a las sociedades, de igual manera que la utilización de la corrupción por parte de los grupos delictivos ha afectado al Estado de derecho en muchos países, en donde el crimen organizado prevalece y las instituciones políticas son débiles. Debido a las actividades emprendidas a gran escala por grupos delictivos, el impacto del crimen organizado se ha experimentado a niveles local, nacional e internacional. Por otra parte, no hay delimitación clara que permita distinguir las transacciones legales e ilegales.

Existe generalmente un mayor interés por la dimensión transnacional del crimen organizado, y por lo tanto una focalización en la seguridad limítrofe. A pesar que las condiciones locales alimentan y facilitan la criminalidad transnacional organizada, las medidas preventivas a nivel local son menos frecuentes y están menos documentadas.

Por primera vez los efectos de la criminalidad organizada en la seguridad cotidiana son abordados en un informe del CIPC. El carácter extremadamente difuso de la realidad del crimen organizado nos obliga a dedicar una parte de este capítulo a las principales tendencias conocidas sobre el tema. La amplia variedad de realidades cubiertas por el término explican por qué ha recibido tanta atención a nivel internacional. De la misma manera, el aumento de los desplazamientos y el desarrollo de la tecnología han contribuido a su desarrollo.

Este capítulo explorará la complejidad del fenómeno, las tendencias y transformaciones recientes de las actividades criminales organizadas, así como los impactos negativos en la

seguridad comunitaria y la seguridad humana. Por último, se examinarán respuestas elaboradas para prevenir la criminalidad organizada en los distintos niveles territoriales.

## 1. Definiciones: el desafío de capturar la diversidad del fenómeno

La variedad de definiciones existentes acerca del crimen organizado son increíblemente vastas. Los juristas lo definen por cierto número de características, razonablemente consistentes, tanto a nivel nacional como internacional. No obstante, la realidad del crimen organizado es muy diversa, y por ello ninguna definición ha logrado determinar el alcance de este fenómeno.

### 1.1 Las definiciones jurídicas se basan en algunas características ampliamente reconocidas

Los principales elementos de definición abarcan cuatro características principales:

- Los actos criminales deben ser cometidos por un **grupo de personas**:
  - En ciertos casos, las definiciones especifican un número mínimo de personas implicadas. De acuerdo con las Naciones Unidas, el número mínimo es de tres personas<sup>192</sup>, siendo igualmente el criterio del umbral legal en Canadá<sup>193</sup>, y en la Unión Europea<sup>194</sup>, donde se reconoce “más de dos personas”;

192 Naciones Unidas (2000). Por “grupo delictivo organizado” se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material; Naciones Unidas (2000), *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional*, Art. 2.

193 Párrafo 467.1 (1) del *Código Criminal de Canadá*.

194 Unión Europea (1999). *Plan de acción de Viena*. Diario oficial de la Unión Europea, n° C O19 del 23/01/99. Párrafo 0001–0015: “(1), Una colaboración entre más de dos personas; (2) tareas específicas atribuidas a cada una de ellas; (3) durante un período de tiempo suficientemente largo o indeterminado; (4) ejerciendo una forma de disciplina o control; (5) con sospechas de haber cometido crímenes serios; (6) operando a nivel internacional; (7) empleando para ello violencia u otras formas de intimidación; (8) haciendo uso de estructuras comerciales o similares; (9) incurriendo en lavado de dinero; (10) ejerciendo influencia en la política, en los medios, en la administración pública, en la rama jurídica o económica; (11) actuando para obtener poder o beneficio.”

- En ciertas circunstancias, algunas definiciones hacen más énfasis en la estructura del grupo que en el número de participantes. Como es el caso del con el FBI<sup>195</sup> en Estados Unidos y el de la policía australiana<sup>196</sup>.
- La organización criminal debe ser **permanente**. De acuerdo con las Naciones Unidas, la organización “existe dentro de un periodo de tiempo”, una estipulación que está en acuerdo con la definición de la Unión Europea; aún si no es necesario definir la longevidad de la organización criminal. Canadá añade a su definición que “el grupo conformado por tres o más personas, formados de manera aleatoria para la perpetración inmediata de una sola infracción” no puede ser clasificado como un grupo criminal organizado<sup>197</sup>.
- La **finalidad del grupo es la de cometer actos criminales**. La noción de voluntad criminal está presente en todas las definiciones. Para la ONU, las organizaciones criminales tienen como objetivo principal perpetrar crímenes o perjuicios<sup>198</sup>.
- Estos delitos deben procurar una clase de **ganancia**. La Unión Europea recuerda en su definición que la ganancia no tiene que ser directamente material, pero puede igualmente concretizarse bajo cierta forma de influencia en la esfera política, judicial, o de cualquier otro tipo.

No obstante, el **carácter transnacional** no es universalmente aceptado. A título de ejemplo, a pesar de que la definición concuerda con aquella de la Unión Europea o de la INTERPOL<sup>199</sup>, ésta no aparece en la definición de la ONU ni en la del Gobierno Mexicano<sup>200</sup>.

## 1.2 Definiciones criminológicas sujetas a debate

La definición de crimen organizado ha evolucionado en el transcurso del tiempo. Para Jean-Paul Brodeur, “no solamente no existe actualmente una definición unánime de crimen organizado, sino que además muchos piensan que no es posible lograrla. La complejidad del fenómeno es tal, que no se deja cernir en una formulación concisa”<sup>201</sup> (véase enseguida, la contribución de Carlo Morselli del Departamento de criminología de la Universidad de Montreal).

El Instituto de Estudios en Seguridad (*Institute for Security Studies*, ISS) de Sudáfrica, destaca la noción de “redes de criminales implicadas en el crimen organizado”, en la medida en que, según el ISS, la naturaleza continua y la longevidad de los “grupos criminales organizados”, dejaron de ser verificadas actualmente de forma sistemática en Sudáfrica<sup>202</sup>. Para definir el crimen organizado sería más relevante referirse a criterios a nivel de la organización, en lugar de considerar el tipo de acciones cometidas.

195 “El FBI define las organizaciones criminales como cualquier grupo que disponga de alguna forma de estructura y cuyo principal objetivo es obtener dinero a través de actividades ilegales. Tales grupos mantienen su posición mediante el uso de la violencia real o amenazas, corrompiendo a funcionarios públicos, sobornando o extorsionando, y creando generalmente un fuerte impacto en la gente y en sus localidades, regiones o en el país donde operan.” <http://www.fbi.gov/hq/cid/orgcrime/glossary.htm>.

196 En Australia, la policía de Victoria define la delincuencia organizada como: “crimen cometido de forma organizada y sistemática por un número de personas dentro de una asociación o grupo, y cuyo objetivo principal al haber formado dicha asociación es el de obtener beneficios y/o influencia”. Instituto de criminología australiano (*Australian Institute of Criminology*, AIC) [http://www.aic.gov.au/crime\\_types/transnational.aspx](http://www.aic.gov.au/crime_types/transnational.aspx) y [http://www.police.vic.gov.au/content.asp?Document\\_ID=252](http://www.police.vic.gov.au/content.asp?Document_ID=252)

197 En Canadá una “organización criminal”, cualquiera que sea el modo de organización, es un grupo: (a) integrado por lo menos por tres personas que se encuentren en Canadá o en el extranjero; y (b) donde uno de sus objetivos o actividades es cometer o favorecer una o varias infracciones graves que, si se cometieran, podrían ofrecerle —o ofrecerle a alguna de las personas que hacen parte de él— directa o indirectamente, una ventaja material, especialmente financiera.” La definición específica excluye “un grupo de tres personas o más que se ha formado de manera aleatoria para la ejecución inmediata de un delito único.” Párrafo 467.1 (1) del *Código criminal de Canadá*.

198 Francia no tiene una definición oficial del crimen organizado, pero la *Oficina Central de lucha contra la Delincuencia Organizada* (anteriormente llamada la *Oficina Central de la Represión contra el Delito*) es una de las divisiones de la *Dirección Central de la Policía Judicial*. La *Oficina Central contra la Represión del Comercio de Seres Humanos* (Office Central pour la Répression de la Traite des Êtres Humains, OCRTEH) es también responsable de la lucha contra el tráfico relacionado con la explotación de personas junto con la *Dirección Central de la Policía Judicial*, hecho que implica la naturaleza ilegal de estas actividades.

199 INTERPOL: “Grupos organizados, por lo general envueltos en diferentes actividades criminales que abarcan varios países. Estas actividades pueden incluir el tráfico de seres humanos, armas y drogas, robo a mano armada, falsificación y lavado de dinero.” <http://www.interpol.int/Public/OrganisedCrime/default.asp>

200 México. *Ley federal contra la delincuencia organizada*, art. 2: « Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometido alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada: Terrorismo (...), acopio y tráfico de armas (...), tráfico de indocumentados (...), Tráfico de órganos (...), Corrupción (...), Trata de personas (...) » <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/101.pdf>.

201 Brodeur JP. (2002), *Crime et sécurité. L'état des savoirs*, bajo la dirección de Laurent Mucchielli y Philippe Robert, pgs 242-251. París: Les Éditions la Découverte, 439 pgs.

202 Instituto para Estudios de Seguridad (ISS): “entender la delincuencia organizada como ‘cualquier tipo de cooperación, racional, es decir no impulsiva, para cometer actos ilegales, independientemente de la condición social o los motivos de los autores.’ (Klaus von Lampe 2002). (...) Las definiciones convencionales de la delincuencia organizada, que hacen sólo hincapié en que se trata de un mercado impulsado por actividades cometidas mediante el uso de la violencia y la corrupción, tienden a ser estrictamente descriptivas. A menudo, la delincuencia organizada se atribuye a grupos criminales organizados, a pesar de que no todo es cometido por grupos organizados. De hecho, es más preciso hablar de redes criminales involucradas en el crimen organizado que de grupos criminales organizados. El concepto de grupo implica una estructura y una longevidad, que no siempre existen.” [http://www.issafrika.org/index.php?link\\_id=&link\\_type=&tmpl\\_id=1?link\\_id=68&link\\_type=13&tmpl\\_id=1](http://www.issafrika.org/index.php?link_id=&link_type=&tmpl_id=1?link_id=68&link_type=13&tmpl_id=1)

La idea de ver el crimen organizado involucrado en el sector de las Nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC) desafía el conocimiento general que asume que los clanes son unidos por una fuerte identidad cultural y que son relativamente especializados e implicados en actividades localizadas. El paso de una forma "tradicional" del crimen organizado a una de tipo "virtual" nos obliga a revisar las categorías de delitos cometidos, la manera como son cometidos, así como la naturaleza de los lazos que unen a los colaboradores<sup>203</sup>.

**Esta noción de "asociación" en el crimen organizado es estudiada hoy en día más extensamente que lo que fue en el pasado.** De hecho, el estudio de los vínculos entre el crimen organizado y el terrorismo ha permitido aclarar la divergencia de los objetivos (económicos para los primeros, ideológicos para los últimos) pero con estrategias convergentes<sup>204</sup>. Esta convergencia de las definiciones operacionales y científicas ha hecho evolucionar el concepto de empresa criminal hacia la noción mucho más realista de **red criminal**<sup>205</sup>.

Otros enfoques priorizan un **análisis según el tamaño de la red criminal**. El Consejo Nacional de Prevención del Crimen de Suecia distingue tres tipos de organizaciones criminales:

→ **Organizaciones de pequeña escala:** establecidas por una persona, origen del tráfico y quien organiza su funcionamiento. Estas empresas son de base familiar o desarrolladas entre un estrecho círculo de amigos. Tanto los servicios prestados como la clientela provienen de la misma esfera inmediata de relaciones. Normalmente se dedican a un tipo único de actividad criminal, generalmente desarrollado como

un negocio secundario. Así, no se practica con un alto grado de profesionalismo, pero presenta apertura frente a las oportunidades.

→ **Las organizaciones de mediana escala** se caracterizan por la diversificación de las actividades criminales y por la presencia de una variedad de personas que dirigen dichas actividades. Estas organizaciones son duraderas y disponen de una estructura estable y profesional, y desarrollan estrategias para mantener y ampliar las actividades delictivas organizadas. Pero quienes toman las decisiones son quienes están principalmente involucrados en la realización de las operaciones.

→ **Las organizaciones de gran escala** poseen una estructura jerárquica precisa, mediante la cual las tareas se asignan entre los miembros de la organización, confiadas a intermedios para complementar su mano de obra. Para desarrollar su negocio, la organización trabaja para extender el alcance de su clan en su territorio. Los directores regionales están localizados dentro de cada una de las zonas de funcionamiento. La actividad es diversificada.

### 1.3 Organizaciones presentes en todas las regiones del mundo

Las organizaciones criminales estructuradas, que corresponden a los elementos de definición mencionados arriba, existen en diferentes regiones del mundo. Algunas son particularmente conocidas, como las organizaciones mafiosas italianas<sup>208</sup>, que estaría profundamente enraizada en la vida económica y política<sup>209</sup>.

#### En Canadá, 71% de los grupos criminales están compuestos por más de 15 miembros

En 2006, el Servicio Canadiense de Información Criminal (Criminal Intelligence Service Canada, CISC) identificó cerca de 800 grupos de crimen organizado en Canadá, 71% de los cuales contaba con más de 15 miembros<sup>207</sup>.

Mientras que las grandes organizaciones son conocidas por sus aspectos económicos y humanos, por la diversidad de sus actividades y su violencia, es importante recordar que cualquier organización de más de tres personas se considera como una organización criminal. Por consiguiente, están incluidos los "subcontratistas" de los grandes grupos criminales (por ejemplo, las pandillas y las bandas implicadas en el tráfico de drogas), así como los "negocios familiares" que reinan en un microterritorio.

203 Grabosky, Peter (2007). *The Internet, Technology and Organized Crime*, Asian Journal of Criminology, 2(2), 145-161.

204 Findlay, Mark James (2008). *Global Terror and Organised Crime: Symbiotic or Synonymous?*, Asian Criminology, Vol. 3, 75-89.

205 Picarelli, John T. (2006). *The Turbulent Nexus of Transnational Organised Crime and Terrorism: A Theory of Malevolent International Relations*, Global Crime, 7(1), 1-24.

206 Swedish National Council for Crime Prevention (2008). *The organisation of Human Trafficking. A study of Criminal Involvement in Sexual Exploitation in Sweden, Finland and Estonia*. Report: 21. 190 pgs. Pgs 131-138. Otros modelos podrían ser presentados, como aquel de Petter Gottschalk, mediante el cual las organizaciones delictivas se transforman a través de cuatro etapas en el tiempo: Gottschalk, Petter (2008). *Maturity levels for criminal organizations*. International Journal of Law, Crime and Justice. Vol. 36, 106-114.

207 <http://www.sq.gouv.qc.ca/prevenir-la-criminalite/la-surete-vous-conseille/protegez-vous-crime-organise-sq.jsp#definition>

208 Europol (2009). "EU Organised Crime Threat Assessment." 68 pgs.

209 Paoli, Letizia (2004). *Italian Organised Crime: Mafia Associations and Criminal Enterprises*. Global Crime, 6(1) febrero, 19-31.

El crimen organizado creció muy rápidamente en los países de la ex-URSS tras el colapso de la Unión Soviética<sup>210</sup>. Sin minimizar sus actividades delictivas, como la extorsión y el robo, éstas no pueden compararse con la participación de las *mafias* en la economía subterránea y los gobiernos<sup>211</sup>.

En China, la profunda transformación de la economía y las oportunidades comerciales de los últimos 15 años ha proporcionado un terreno fértil a las *triadas*. Lo mismo ocurrió con la anexión de Hong Kong<sup>212</sup> a China en 1997<sup>213</sup>. En Japón, alrededor de 184,000 *yakuza* estaban identificadas en 1963. Su número disminuyó a 85.000 en 1993 bajo el efecto de la explosión de la burbuja especulativa de 1990, que tuvo un impacto devastador en la capacidad financiera del *Bōryokudan*. Además, las leyes contra el crimen organizado de 1992, así como también la ley de 1993 contra el lavado de dinero, llevaron a los *yakuza* a la clandestinidad y han continuando restringiendo su desarrollo<sup>214</sup>.

Las organizaciones criminales estadounidenses<sup>215</sup> son conocidas desde finales del siglo XIX. Desde entonces, las mafias norteamericanas han alcanzado una reputación por sus conexiones con los *carteles* colombianos, los *posses* jamaíquinos, las *triadas* chinas y ahora las *mafias* rusas<sup>216</sup>. Las principales actividades en las que están envueltas son el tráfico de drogas y de inmigrantes. Pero el aspecto más singular de las mafias norteamericanas son las conexiones entre el crimen organizado, las pandillas juveniles<sup>217</sup>, y las pandillas de motociclistas<sup>218</sup>.

La debilidad institucional de los países andinos, junto a la presión ejercida por la demanda internacional en materia de drogas, favorece el mantenimiento de las organizaciones criminales regionales<sup>219</sup>. En 2008, en Colombia fueron cultivadas 80.111 hectáreas de coca, en Perú 56,100 hectáreas y en Bolivia 30.500 hectáreas<sup>220</sup>. Colombia se ha convertido en el primer procesador y exportador de productos terminados: el 70% de

la cocaína que llega a Estados Unidos proviene de Colombia<sup>221</sup>. La UNESCO estima que los cárteles ganan anualmente entre \$ 10.000 millones y 30.000 millones de dólares<sup>222</sup>.

En el continente africano, la ONUDD<sup>223</sup> asocia el desarrollo del crimen organizado al aumento del precio del petróleo durante los años 70, la caída del dólar americano, la inflación y el aumento de la deuda de los países en desarrollo. De la misma manera, el mayor acceso a los desplazamientos, generado por la creación de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) en 1975, también habría contribuido a este aumento.

## 2. Una gran variedad de actividades con beneficios muy lucrativos

Estas organizaciones cubren un vasto campo de actividades criminales. Algunas generan ganancias considerables gracias, por ejemplo, al tráfico de obras de arte, negocio cuyo valor está estimado entre 6 y 8 billones de dólares americanos al año<sup>224</sup>, sin embargo aquí hemos preferido destacar aquellas actividades que tienen efectos directos a nivel de las comunidades y colectividades locales.

### 2.1 Los daños directos a las personas son graves y múltiples

Evocamos en el capítulo anterior los riesgos a los que se exponen los migrantes. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) considera que la inmigración ilegal representa entre 1% y 3% de la población total de los países de su zona de competencia<sup>225</sup>. Esto equivaldría de 10% a un 15% de los 56 millones de inmigrantes que viven en Europa y a más de 10 millones de personas en Estados Unidos. El

210 Galeotti Mark (2004). *The Russian "Mafiya": Consolidation and Globalisation*. *Global Crime*, 6(1), 54-69.

211 Cheloukhine Serguei (2008) *The roots of Russian organized crime: from old-fashioned professionals to the organized criminal groups of today*. *Crime Law Soc Change*. Vol. 50, 353-374.

212 Hong Kong es uno de los principales puntos de partida de las *triadas*, después que, en 1949, el gobierno comunista chino las hubiera declarado ilegales.

213 El 8 de abril de 1993, durante una conferencia de prensa en Hong Kong, el ministro de Seguridad Pública, Tao Siju, declaró que "no todos los miembros de las *triadas* son generalmente gánsters. Mientras que sean patriotas, y mantengan la prosperidad de Hong Kong, debemos entonces respetarlos."

214 Hill, Peter (2004). *The Changing Face of the Yakuza*, *Global Crime*, 6(1), 97-116.

215 Nelli, H. (1969). *Italians and Crime in Chicago: the formative Years, 1890-1920*. *The American Journal of Sociology*, 74(4), 373-391.

216 Adamoli S., Di Nicola A., Savona E., Zoffi P. (1998). *Organised Crime Around the World*. European Institute for Crime Prevention and Control, afiliado con las Naciones Unidas (HEUNI), Publication Series No. 31.

217 Karen A. Joe (1994). *The New Criminal Conspiracy? Asian Gangs and Organized Crime in San Francisco*. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 31(4), 390-415.

218 Barker T., Human K. (2009). *Crimes of the Big Four motorcycle Gangs*. *Journal of Criminal Justice*, 37, 174-179.

219 Bruce Bagley (2004). *Globalisation and Latin American and Caribbean Organised Crime*. *Global Crime*, 6(1), 32-53.

220 ONUDD (2009). *World Drug Report*. pg. 314.

221 Pécaut, Daniel (1991). *Trafic de drogue et violence en Colombie*. *Cultures & Conflits*, 3, fall, 141-156.

222 UNESCO (2002). *The social and economic impact of drug trafficking*. Comunicado de prensa, octubre 13, 2002, París, Press release No. 2002-78.

223 UNODC (2005). *Transnational Organized Crime in the West African region*, New York, ONUDC.

224 International Scientific Professional Advisory Council of the United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme. <http://www.ispac-italy.org>

225 OECD (2009). *International Migration: The Human Face of Globalisation*, 188 pgs. Pgs 45-55 [http://www.oecd.org/document/14/0,3343,en\\_21571361\\_37705603\\_43441358\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#TOC](http://www.oecd.org/document/14/0,3343,en_21571361_37705603_43441358_1_1_1_1,00.html#TOC) - <http://www.oecdbookshop.org/oecd/index.asp?CID=&LANG=FR>

Departamento de Estado de Estados Unidos estima que, anualmente, y en todo el mundo, entre 600.000 y 800.000 personas son víctimas de la trata de seres humanos. El Centro Internacional de Desarrollo de la Política de Migración estima que cada año 2.000 individuos mueren mientras cruzan el Mediterráneo desde África a Europa. El Gobierno mexicano hace mención que cerca de 400 personas pierden la vida cada año al intentar cruzar la frontera con Estados Unidos<sup>226</sup>.

Según las Naciones Unidas, el **tráfico de personas** se define como “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 otras, 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”<sup>227</sup>.

La prostitución se define por un contacto sexual, la remuneración y la repetición de la actividad. Se estima que en 2002, 4 millones de personas —en gran parte mujeres—<sup>228</sup> estuvieron involucradas en la prostitución, lo que representa 60 mil millones de euros en ventas en todo el mundo<sup>229</sup>. En Europa<sup>230</sup>, tras la eliminación de los controles fronterizos, la **prostitución migrante** aumentó considerablemente<sup>231</sup>. En Italia, las prostitutas originarias de Albania eran alrededor de 100 en 1991 y tan sólo cinco años más tarde pasaron a ser 4.800. El Ministerio albanés del Interior reconoce que el número de prostitutas

albanesas en Italia se multiplicó por 48 en cinco años. Según las estadísticas oficiales de Francia, en 1999, 55% de las prostitutas en París eran inmigrantes, en comparación con 38% el año anterior. Durante este período, 26 redes internacionales fueron desmanteladas, 15 de las cuales provenían de Europa del Este. El número de prostitutas en Viena, Austria, a principios de 2000, se estimaba entre 6.000 y 8.000, de las cuales tan sólo 600 fueron legalmente registradas. El 80% de las prostitutas ilegales provienen de otro país. El 92% de las prostitutas españolas son extranjeras. En 1999, fueron desmanteladas por la policía española 82 redes. Está clara la relación entre la prostitución y el flujo migratorio, así como la explotación de las mujeres migrantes, son patrones que deben ser analizados.

El **tráfico de órganos** se ha desarrollado en dos sectores<sup>232</sup>: el mercado anuente, que atañe a las poblaciones pauperizadas que se hacen extirpar un órgano a cambio de retribución; y el mercado disorde, que implica el asesinato del donante en aras de la extracción<sup>233</sup>. Entre los países más afectados por estas últimas prácticas se encuentran India, China, Rumania y los países de América Latina. Entre 15 y 30% de los pacientes de occidente en espera de un trasplante de órganos mueren por falta de donantes<sup>234</sup>. Esta presión de la demanda en comparación con la oferta disponible<sup>235</sup> perpetúa el tráfico, a pesar de las medidas adoptadas por los organismos internacionales y los gobiernos<sup>236</sup>.

El **terrorismo** se incluye hoy en día en las tipologías del crimen organizado, aunque sus motivaciones ideológicas difieren de las motivaciones económicas respecto a las otras organizaciones criminales. La victimización engendrada por el terrorismo es también muy diferente de aquella de otras organizaciones criminales. Pero las conexiones económicas entre las organizaciones criminales con orientación terrorista y las organizaciones criminales con orientación estrictamente económica, están ahora claramente demostradas<sup>237</sup>.

226 En el Capítulo 2 del Informe internacional se analiza largamente este punto.

227 El Protocolo de las Naciones Unidas (2000) para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la criminalidad organizada Transnacional, Artículo 3.

228 FIDH (2000). “Trafic et prostitution dans le monde”. *La nouvelle lettre de la fidh*, Vol. 38, 16 pgs.

229 Poulin, Richard (2005). *La Mondialisation des industries du sexe*. Ed. Interlignes, Quebec; ed. Imago. Richard Poulin es profesor de sociología en la Universidad de Ottawa.

230 Vaz Cabral, Georgina (2001). *Les formes contemporaines d’esclavage dans six pays de l’Union Européenne: Autriche, Belgique, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie*. Comité Contre l’Esclavage Moderne, con el apoyo de la Comisión europea, Programa Daphné. París. 109 pgs.

231 El Tratado de Ámsterdam de 1997, una extensión del Acuerdo de Schengen de 1985.

232 Consejo de Europa, Organización de las Naciones Unidas (2009). *Tráfico de órganos, tejidos y células, y tráfico de seres humanos para extracción de órganos*. 103 p.

233 Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (2004) *¿Coacción en el tráfico de órganos? Estudio de antecedentes sobre el tráfico de órganos humanos en todo el mundo*. 40 p. p.9.

234 <http://www.unos.org/> - de fecha 8 de enero de 2010.

235 En 1999 un ciudadano de la Florida ofreció en venta su riñón en el popularísimo sitio de Internet Ebay: “Riñón humano funcionando, en venta. Puede escoger cualquiera de los dos. El comprador asumirá todos los costos médicos y de trasplante (...). Oferta sería únicamente.” Cuando Ebay suspendió la subasta, el riñón había alcanzado la suma de US\$5.7 millones. <http://www.droit-technologie.org/actuality-249/trafic-d-organes-sur-le-net-jusqu-ou-aller-trop-loin.html>

236 OMS (2004) *Ética, Comercio, derechos humanos y derecho de la salud*. 56 pgs.

237 Picarelli J.T. (2006). *The turbulent nexus of transnational organised crime and terrorism: A theory of malevolent international relations*. Global Crime, vol. 7, no. 1, pgs 1 a 24. Orvis Gregory P., Rush Jeffrey P. (2006). *Modern Gangsters and the Patriot Act*. Criminal Justice Studies, vol. 19, no. 2, pgs 111 a 120.

## Los “diamantes de la guerra”: movilización contra el crimen organizado

La Organización de la Naciones Unidas (ONU) define los diamantes de la guerra como “...diamantes que provienen de zonas controladas por fuerzas o facciones opuestas a gobiernos legítimos y reconocidas internacionalmente, y utilizados para financiar una acción militar en oposición a estos gobiernos, o en violación de las decisiones del Consejo de Seguridad”.

Se evalúa que estos diamantes, que escapan a todo control, representaban casi el 4% de la producción mundial durante los conflictos de extrema violencia de la década de 1990, como el de Sierra Leona. Pero también sabemos que esos diamantes han participado en la financiación de los recientes conflictos en Angola, Liberia, Costa de Marfil, República Democrática del Congo y Congo Brazzaville<sup>238</sup>. Controlar el tráfico de diamantes contribuye al control de los conflictos relacionados con las facciones militarizadas en África.

Actualmente se considera que más del 99% de los diamantes producidos provienen de países en paz y se negocian en el marco del Proceso de Kimberley, solicitado por las Naciones Unidas e implementado por la industria de los diamantes en el año 2000. Este programa de trazabilidad permite la identificación de la piedra desde la mina hasta el comprador final y es utilizado por 71 países productores. A su vez, organizaciones como la *Iniciativa para el Desarrollo del Diamante (Diamond Development Initiative)*<sup>239</sup> trabajan en el campo para que los agricultores que viven por debajo del umbral de pobreza puedan obtener algunos de los beneficios generados.

## 2.2 Las actividades son lucrativas y tienen impacto en diversos sectores de la sociedad

Diversas actividades de tráfico tienen un impacto directo en las comunidades y son desde hace tiempo bien integradas en el campo de la prevención de la criminalidad. El **tráfico de armas** fue examinado en el capítulo 1 y su impacto respecto a la violencia y la seguridad cotidiana ha sido establecido claramente. El **tráfico de drogas** alcanzaría entre 172 y 250 millones de consumidores en el mundo, y de 13 a 38 millones de estos consumidores habrían desarrollado una adicción<sup>240</sup>. El volumen de negocios de la empresa está valorado entre 300 mil y 500 mil millones de dólares, volumen que hace de éste el primer mercado del mundo, después del tráfico de armas y antes del mercado del petróleo. Las **falsificaciones**<sup>241</sup> generan un mercado muy lucrativo<sup>242</sup>, estimado en un 5 a 6% del comercio mundial, casi 250 mil millones de dólares estadounidenses. Todos estos tipos de tráfico favorecen la criminalidad a nivel local, a través del reclutamiento de intermediarios, ejecutantes, pasadores o revendedores. Al mismo tiempo, las ganancias que generan constituyen un atractivo real para ciertas poblaciones vulnerables.

Una de las principales dificultades, para la prevención y la lucha contra el crimen organizado, está relacionada con una de las características de estas organizaciones: intervenir tanto en el campo de las **actividades económicas legales como de**

**las ilegales**. La corrupción en el sector de los trabajos públicos constituye un ejemplo (carreteras, alcantarillado, tratamiento de residuos, etc.).

Esta capacidad de adaptación se refiere no sólo a los mercados emergentes (adaptación de las triadas a la diversificación de la economía china, inversión de la mafia napolitana en los residuos), sino a nuevas formas de perpetrar crímenes. Es por ello que la criminalidad organizada invirtió en el sector de la **cibercriminalidad**<sup>243</sup>.

El FBI estima que los **beneficios del crimen organizado** se elevarían a 1 billón de dólares estadounidenses al año. El PIB de Canadá en 2008 ascendió a 1,3 billones de dólares estadounidenses, y el de Francia a 2,133 billones de dólares estadounidenses.

## 3. Progresos realizados a nivel internacional

A nivel internacional, la actividad ha estado dirigida al logro de dos objetivos principales: los países han sido exhortados a prestar mayor atención a la criminalidad organizada y a desarrollar políticas específicas para responder a ella. Las organizaciones regionales también han comenzado a establecer medidas para armonizar la legislación con el fin de facilitar una mayor cooperación internacional en la lucha contra esas actividades.

238 <http://www.diamondfacts.org/french/conflict/index.html>.

239 <http://www.ddiglobal.org/>

240 ONUDD (2009). *Informe mundial sobre drogas*, pgs 14 a 18 – Cifras de 2007-2008.

241 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE (1998) *Las incidencias económicas de la falsificación*. 56 pgs.

242 Organización Mundial del Comercio: [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/trips\\_s/trips\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/trips_s/trips_s.htm)

243 Grabosky Peter (2007) *The Internet, Technology, and Organized Crime*. *Asian Journal of Criminology*, vol 2, no. 2, diciembre de 2007, pgs 145 a 161.

Peter Grabosky (2004). *The Global Dimension of Cybercrime*. *Global Crime*, vol 6, no. 1, febrero de 2004, pgs 146 a 157.

### 3.1 Importantes esfuerzos a nivel normativo

La adopción de las convenciones y normas internacionales de las Naciones Unidas ha suministrado el marco de referencia acerca de cómo enfrentar el problema. En éstas se describen una serie de importantes medidas para controlar y reducir las actividades delictivas, entre ellas: **medidas legislativas para tipificar los crímenes, fortalecimiento de las autoridades policiales para responder mejor a los grupos criminales organizados, y la colaboración internacional y regional**. Otras medidas tienen que ver con las disposiciones legales para las víctimas reales o potenciales de las actividades delictivas organizadas: **campañas de concientización, asistencia y protección a las víctimas, y recopilación de datos**.

A nivel regional, la **Organización de Estados Americanos**, a través de su Comisión Especial sobre Delincuencia Organizada Transnacional, ha desarrollado un **Plan de Acción Hemisférico contra la Criminalidad Organizada Transnacional**<sup>247</sup>. Este plan solicita a los Estados Miembros adoptar la Convención contra el COT, mejorar la cooperación en las áreas de prevención, investigación y enjuiciamiento, y fortalecer sus capacidades para luchar contra la criminalidad organizada a nivel nacional. La atención se centra en la cooperación internacional, el fortalecimiento de los organismos de aplicación de la ley, el aumento del intercambio de información y el desarrollo de estrategias nacionales contra la criminalidad organizada. No obstante, las medidas específicas sobre prevención de la criminalidad organizada son bastante limitadas.

#### Las principales convenciones internacionales

El principal instrumento internacional es la **Convención de las Naciones Unidas contra la Criminalidad Organizada Transnacional**<sup>244</sup> (2000). Tres protocolos adicionales acerca de los aspectos específicos del tráfico de seres humanos, el tráfico de armas de fuego y el tráfico ilícito de inmigrantes, que deben aplicarse conjuntamente con la Convención. Hasta la fecha, **147 países** han ratificado la Convención.

La Convención hace énfasis en los **vínculos entre la corrupción, el lavado de dinero y otras importantes actividades delictivas organizadas**, con artículos que cubren:

- ↳ Medidas para combatir el lavado de dinero, contra la corrupción, para mejorar la cooperación con las autoridades policiales, y la implementación de la Convención mediante el desarrollo económico, la asistencia técnica y la protección de testigos y víctimas.
- ↳ La criminalización por participación en grupos criminales organizados, lavado de ganancias producidas por el delito y la corrupción.

La **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción**, adoptada en 2004, es vista como un gran complemento al protocolo de la Convención contra el Crimen Transnacional Organizado (COT)<sup>245</sup>. Esta Convención reconoce los vínculos facilitadores entre la corrupción y las actividades delictivas organizadas, y la forma en que la corrupción debilita la capacidad del gobierno para proveer servicios básicos a sus ciudadanos.

El **Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (2003)**<sup>246</sup>, solicita a los Estados que ratifiquen la Convención y penalicen la trata de personas mediante la implementación de medidas legislativas que tipifiquen los crímenes (artículo 5). Como primer instrumento mundial legalmente vinculante con una definición acordada acerca de la trata de personas, pretende facilitar la convergencia de enfoques nacionales, a través del establecimiento de hechos delictivos nacionales que apoyen la eficiente cooperación internacional en la investigación y enjuiciamiento de los casos de trata de personas. Un objetivo adicional del Protocolo es proteger y ayudar a las víctimas con pleno respeto de sus derechos humanos.

244 El Protocolo de las Naciones Unidas (2000) para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños; el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire; el Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, sus piezas y componentes y municiones.

245 Esta Convención tiene por objeto: promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir la corrupción de una manera más eficiente y eficaz; promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluyendo la recuperación de activos; promover la integridad, la rendición de cuentas y el manejo adecuado de los asuntos y bienes públicos. La Convención adelanta medidas de prevención, que deben ser implementadas por todos los Estados Miembros que ratifiquen la Convención, tales como el establecimiento de políticas y prácticas contra la corrupción, la evaluación de instrumentos y medidas administrativas, el aumento de la colaboración internacional entre los Estados Miembros con el fin de establecer medidas para la detección de las ganancias obtenidas con los crímenes, y técnicas de investigación similares, asistencia técnica e intercambio de información.

246 El Protocolo de las Naciones Unidas (2000) para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Criminalidad Organizada Transnacional.

247 OEA (2006), *Resolución Preliminar, Plan de Acción Hemisférico contra la Criminalidad Organizada*, OEA.

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) también ha desarrollado un **“Plan de acción para combatir la delincuencia transnacional”**<sup>248</sup>. El objetivo de este plan de acción es fortalecer el compromiso regional y la capacidad para luchar contra la delincuencia transnacional. Busca animar a los países miembros de la ASEAN a colaborar en el intercambio de información y la aplicación de la ley, y fortalecer la aplicación de la ley y la capacidad institucional.

### 3.2 Hacia una cooperación internacional más operacional

Uno de los principales objetivos a nivel internacional es **superar las discrepancias legislativas y la cooperación ineficiente** mediante el intercambio de información, las investigaciones conjuntas, y la prestación de asistencia en procedimientos judiciales. Aunque también tiene lugar la actividad criminal organizada a nivel local, la mayoría de los instrumentos internacionales se centran en la criminalidad organizada transnacional, y no en la criminalidad organizada nacional. Esto ha llevado al desarrollo de **medidas de armonización de la legislación para permitir la cooperación entre los gobiernos**.

Se han desarrollado acuerdos y estrategias regionales para fortalecer los organismos de aplicación de la ley, con la creación de organismos especializados y el intercambio de datos. La cooperación entre las fuerzas policiales y los sistemas de justicia ha sido armonizada a través de la adopción de definiciones comunes de los crímenes y procesos acordados de investigación y enjuiciamiento.

En Europa, el **Programa de La Haya**<sup>249</sup> fue aprobado por la Unión Europea en 2004, seguido de una Comunicación de la Comisión Europea y el desarrollo de un **enfoque estratégico para la lucha contra la criminalidad organizada** en junio de 2005. La Comisión ha hecho énfasis en el **establecimiento de un método común de recopilación de datos** para todos los Estados Miembros y la importancia de la **armonización de las políticas de aplicación de la ley y la legislación sobre la criminalidad organizada**. La Comisión recomendó una mayor cooperación policial, así como medidas de derecho penal para luchar contra la corrupción.

Adicionalmente, la Unión Europea ha desarrollado el programa específico de **Prevención y lucha contra la criminalidad organizada (2007-2013)**<sup>250</sup>, como parte del Programa General sobre Seguridad y Defensa de las Libertades. El programa está compuesto por cuatro componentes principales: preven-

#### Iniciativa Mérida: una medida de colaboración para combatir el crimen organizado

La Iniciativa Mérida fue establecida en 2008 por Estados Unidos para apoyar a los gobiernos de México, Centroamérica, Haití y República Dominicana en su lucha contra la criminalidad organizada, particularmente el tráfico de drogas y el lavado de dinero que son frecuentes en esta región. La iniciativa tiene por objeto proporcionar capacitación, equipo, apoyo a los organismos de aplicación de la ley, y financiación.

“En 2008, el Congreso aprobó una suma inicial de US \$400 millones para México y US \$65 millones para Centroamérica, República Dominicana y Haití. En 2009, el Congreso aprobó US \$300 millones para México y US \$110 millones para Centroamérica, República Dominicana y Haití. En 2010, el Congreso ha solicitado US \$450 millones para México y US \$100 millones para Centroamérica”<sup>251</sup>.

Aún cuando la Iniciativa Mérida ofrece principalmente financiación para tecnología de inteligencia, equipos, y recopilación de datos, también tiene como objetivo fortalecer los derechos humanos y la rendición de cuentas, a través de la promoción de la participación ciudadana para supervisar el trabajo de las agencias de aplicación de la ley, el establecimiento de oficinas de rendición de cuentas, el suministro de capacitación para fortalecer las instituciones de justicia, y la provisión de capacitación en derechos humanos dentro de los organismos de aplicación de la ley. Ayuda en el desarrollo de programas de acción comunitaria en Centroamérica cuyo objetivo es implementar medidas contra las pandillas.

Fuente: Departamento de Estado de Estados Unidos, <http://www.state.gov/p/inl/rls/fs/122397.htm>

ción de la criminalidad y criminología, aplicación de la ley, protección de testigos y protección de víctimas. Su objetivo principal es fomentar la cooperación entre los organismos policiales y las autoridades judiciales.

248 ASEAN, Plan de acción para combatir la criminalidad organizada. Véase: <http://www.aseansec.org/16133.htm>.

249 El Programa de La Haya es un programa de cinco años en el área de la justicia y asuntos interiores; describe las orientaciones estratégicas y de desarrollo de la Unión Europea y los desafíos que afronta en esta área. Incluye las principales prioridades de todas las políticas relacionadas con el establecimiento de la libertad, la seguridad y la justicia (es decir, el asilo, la inmigración, la integración de los inmigrantes legales, la política de fronteras, las visas, el intercambio de información, la lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada, la cooperación policial y la cooperación judicial en materia penal y civil), incluyendo su dimensión externa.

250 Véase: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/judicial\\_cooperation\\_in\\_criminal\\_matters/l33263\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/l33263_en.htm)

251 *La Iniciativa de Mérida*, Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley. Véase: <http://www.state.gov/p/inl/rls/fs/122397.htm>, (Consultado en noviembre de 2009).

### 3.3 Fortalecimiento de medidas represivas y preventivas a nivel nacional

A nivel nacional, los Estados que ratifican el COT tienen la obligación de **incluir la criminalidad organizada en su código penal**, así como la obligación de fortalecer las medidas de aplicación de la ley para la prevención del desarrollo de actividades y de grupos criminales organizados. Esto los obliga a incluir crímenes tales como la participación en grupos criminales organizados, lavado de dinero, corrupción y obstrucción a la justicia en su código penal nacional. Igualmente, deben adoptar nuevos marcos generales para la extradición, la asistencia judicial y la cooperación policial mutua, y promover la capacitación y la asistencia técnica para la construcción o el mejoramiento de la capacidad de las autoridades nacionales<sup>252</sup>.

El progreso en la lucha contra el caso específico de la trata de seres humanos demuestra las enormes dificultades que implica la obtención de datos y aportes uniformes en las regiones y países. **El Informe Mundial 2009 sobre la Trata de Personas**<sup>253</sup>, que parte de la Iniciativa Mundial de las Naciones Unidas para la Lucha Contra la Trata de Personas, es el primer intento de proporcionar una evaluación global del problema, con base en datos recopilados por los sistemas de justicia penal y los programas de asistencia a víctimas en 155 países. La escasez de datos hace difícil obtener una imagen clara de la magnitud del problema. Sin embargo, 111 países proporcionaron datos acerca del número de víctimas identificadas oficialmente en 2006, que ascendió a un total de 21.400. Las principales conclusiones indican que:

- En noviembre de 2008, **63% de los 155 países y territorios incluidos en este informe habían aprobado leyes contra la trata de personas** para hacer frente a las principales formas de trata de personas. Otro 16% había aprobado leyes contra este delito que cubren sólo algunos elementos del Protocolo.
- El número de países con legislación contra la trata de personas aumentó a más del doble entre 2003 y 2008 en respuesta a la aprobación del Protocolo. Además, el 54% de los países que respondieron han establecido una unidad de policía especial para la lucha contra el tráfico de personas, y más de la mitad han desarrollado un plan de acción nacional para hacer frente a este problema.

Esto demuestra el creciente compromiso de los países para responder a las convenciones y protocolos internacionales en relación con el tráfico de seres humanos. Sin embargo, a pesar de que la criminalización de la criminalidad organizada y la adopción de una legislación adecuada son pasos importantes, se deben desarrollar e implementar medidas preventivas a nivel nacional y local.

El artículo 31 de la Convención contra el COT describe las medidas preventivas que los Estados deben tomar para contrarrestar las actividades delictivas organizadas en su país, tales como el **desarrollo y la evaluación de las estrategias y planes de acción nacionales, la promoción de mejores prácticas y políticas, el fortalecimiento de la cooperación entre los organismos de aplicación de la ley y otras partes interesadas, la promoción de la reintegración de las personas condenadas por ser consideradas parte de un grupo criminal organizado, y la promoción de la conciencia pública para alertar a las posibles víctimas de los peligros de la criminalidad organizada**. La Convención exhorta a los Estados Miembros a incluir estas medidas en sus estrategias y planes de acción nacionales para combatir la criminalidad organizada.

Sin embargo, a nivel nacional, hasta ahora pocos países parecen haber establecido estrategias específicas, y las responsabilidades relacionadas con la criminalidad organizada se delegan en gran medida a los servicios policiales, con departamentos específicos encargados de establecer medidas para combatir la criminalidad organizada a nivel nacional e internacional. Las iniciativas de la Policía se centran principalmente en la recopilación de información, el mejoramiento de los métodos de investigación, la colaboración con otras partes interesadas, el fortalecimiento de los servicios de inteligencia y el desarrollo de la colaboración internacional.

---

252 ONUDD (2004), *Convención de las Naciones Unidas contra la Criminalidad Organizada Transnacional*.

Viena, en <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf>

253 ONUDD (2008), *El Informe Mundial sobre Trata de Personas*. Viena.

### Estructuras nacionales específicas dedicadas al crimen organizado:

El Programa Nacional de Lucha contra la criminalidad organizada<sup>254</sup> (2000), y el Comité de Coordinación Nacional de la criminalidad organizada (NCC) de Canadá, la Comisión Australiana de la Criminalidad<sup>255</sup>; y la Política de Movilización de la comunidad para combatir la criminalidad organizada<sup>256</sup> son tres ejemplos que presentan elementos comunes:

- Coordinación interinstitucional: la coordinación nacional y regional en Canadá<sup>257</sup>, el fortalecimiento de la colaboración entre los organismos de aplicación de la ley, el gobierno y la comunidad en Australia. La Comisión Australiana ha establecido organismos especializados de aplicación de la ley que pueden desarrollar medidas específicas contra la criminalidad organizada;
- Sensibilización y promoción de la educación pública y la educación de la industria en materia de delincuencia organizada;
- Prevención de la influencia ilegal o corrupción de los funcionarios públicos y políticos por parte de criminales organizados (Australia y Suecia);
- Mejoramiento en la recopilación de datos y, en Australia, identificación de indicadores de la actividad delictiva organizada.

### 3.4 Surgimiento de un mayor número de iniciativas con un enfoque local

A pesar de ser limitados, algunos países han adoptado **políticas de 64, dirigidas al nivel local**. Por ejemplo, la estrategia contra la criminalidad organizada implementada en Nueva Zelanda<sup>258</sup> en 2008, pretende identificar los riesgos que surgen de la criminalidad organizada, fortalecer la capacidad de recuperación de la comunidad mediante la participación, y fortalecer los enfoques de colaboración para la prevención. En particular, la estrategia tiene por objeto **privar a los grupos criminales organizados de la oportunidad de seleccionar personas a nivel local**. La estrategia diferencia entre las pandillas callejeras (catalogadas como "desorganizadas"), y los grupos criminales organizados, y reconoce que en algunos casos, las bandas realizan actividades delictivas en nombre de esos grupos. Entre otras actividades, la estrategia incluye el trabajo en estrecha colaboración con las comunidades, el mejoramiento de la evaluación de riesgos, la creación de oportunidades de empleo, y el fortalecimiento de los lazos familiares.

### Movilización para combatir la criminalidad organizada

El programa de Movilización para Combatir la criminalidad organizada fue establecido en julio de 2008. Su objetivo es combatir las diversas formas de criminalidad organizada a nivel local y nacional. El programa divide la responsabilidad de la prevención y el control de la criminalidad organizada entre los distintos organismos:

- El Servicio Secreto Sueco, responsable de la prevención de la influencia ilegal de los criminales organizados en los funcionarios públicos y políticos.
- El Consejo Nacional Sueco de Prevención del Delito, tiene la responsabilidad de establecer programas de prevención e iniciativas a nivel local, a través de una estrecha colaboración con los municipios y los servicios de policía local, y ofrecer asistencia cuando sea necesario.

Fuente: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2708/a/117705>

254 Seguridad Pública de Canadá (2007), *Working together to Combat Organized Crime: A public Report on actions under the National agenda to Combat Organized Crime*. Canadá.

255 Australian Crime Commission (2009), *Organised crime in Australia*, [http://www.crimecommission.gov.au/publications/ocal\\_files/2009/2009\\_oca\\_complete.pdf](http://www.crimecommission.gov.au/publications/ocal_files/2009/2009_oca_complete.pdf).

256 Government Offices of Sweden, *Mobilisation to combat organized crime*, en: <http://www.regeringen.se/sb/d/2708/a/117705>.

257 Canadá cuenta con un Comité de Coordinación Nacional de la criminalidad organizada (NCC), que trata de relacionar a los organismos de aplicación de la ley con los encargados de formular políticas públicas para combatir la criminalidad organizada. El NCC trabaja a nivel federal y colabora con los Comités regionales y provinciales de Coordinación (RCC) que tienen un enfoque regional y operacional. El NCC brinda apoyo en el desarrollo e implementación de la *Agenda Nacional* con el fin de combatir mejor la criminalidad organizada. En 2000, los ministros Federales, territoriales y provinciales (FTP), responsables de la Justicia, aprobaron el *Programa Nacional de Lucha contra la criminalidad organizada*. El *Programa Nacional* reconoce que la lucha contra la criminalidad organizada es una prioridad nacional que requiere que todos los niveles de gobierno, las fuerzas del orden y otros asociados trabajen conjuntamente. El Programa Nacional identifica cuatro pilares principales que deben ser abordados: la coordinación nacional y regional; los instrumentos legislativos y reglamentarios; la investigación y análisis, y, las comunicaciones y la educación pública.

258 <http://www.justice.gov.ntz/policy-and-consultation/crime/organised-crime/organised-crime-strategy-2008-2009>

En Suecia también se han desarrollado enfoques a nivel local. El Consejo Nacional para la Prevención del Delito, encargado de establecer los programas de prevención y las iniciativas a nivel local, ha desarrollado iniciativas locales de prevención y un modelo más eficaz para fomentar la cooperación entre los municipios, los servicios de policía y otros organismos pertinentes.

### 3.5 Disminución de la vulnerabilidad de las víctimas potenciales

La disminución de la vulnerabilidad de las víctimas potenciales y los autores del crimen organizado constituye un aspecto importante de la prevención, dada la rápida expansión de dichas formas de tráfico de seres humanos. La mayoría de las víctimas de la trata de seres humanos, aparentemente, son las mujeres y las niñas. De las víctimas identificadas por las autoridades estatales en 61 países en 2006, el 66% eran mujeres, el 13% niñas, el 12% hombres, y el 9% niños<sup>259</sup>.

El Artículo 9 de la Convención contra el Crimen Transnacional Organizado (COT) describe las medidas que pueden utilizar los gobiernos para **prevenir la trata de personas**. Además del desarrollo de políticas y programas integrales para prevenir la trata de personas, la protección de las víctimas se fortalece a través de:

- La investigación, las campañas de información y las iniciativas sociales y económicas.
- La cooperación con las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones pertinentes.
- La cooperación bilateral y multilateral.
- El fortalecimiento de las medidas educativas, sociales o culturales.

La implementación de estos enfoques varía entre los países. La mayoría de las medidas de prevención se han centrado en **campañas de sensibilización** para alertar a la población en general acerca de los riesgos de la criminalidad organizada y el tráfico de personas, y con el fin de apoyar a las víctimas. En Suiza, por ejemplo, se lanzó la "Campaña Euro 08 contra la trata de mujeres y la prostitución forzada" en 2008, para informar al público, antes del campeonato europeo de fútbol, acerca de los riesgos de la trata de seres humanos relacionada con esos grandes eventos deportivos. Cada año, la Confederación Suiza invierte alrededor de 2 ó 3 millones de francos suizos en campañas de prevención y programas de protección de las víctimas de la trata de personas en los países de origen de las víctimas. El Plan de acción sueco contra la prostitución y la trata de personas con fines sexuales, establecido en 2008, da igualmente prioridad a cinco áreas de acción recomendadas en la COT<sup>260</sup>.

Sin embargo, en relación con el enjuiciamiento de los autores del delito de trata de personas, la dificultad de convencer a las víctimas de participar en el proceso de enjuiciamiento sigue siendo un problema importante reconocido en el Plan de acción suizo. Este es un reto dado que la mayoría de las víctimas tienen una condición de inmigración poco clara, y tienen miedo de las instituciones judiciales y policiales<sup>261</sup>.

En este contexto, **el papel de las ONG es fundamental para prevenir la trata de personas, por su capacidad de alcanzar y ganar la confianza de las víctimas**, y por el apoyo que les ofrecen a largo plazo. Varias ONG centran ahora sus actividades en la prevención de la trata de personas mediante la prestación de protección y apoyo a las víctimas.

#### Care International - Bulgaria: Prevención de la trata de seres humanos en Bulgaria a través de la capacitación y la concientización

Bulgaria es origen, tránsito y destino de la trata de personas. Este proyecto de lucha contra la trata de personas, ahora en su segunda fase, está siendo implementado por CARE Bulgaria. Fue iniciado por las comunidades que participaron en la primera fase del proyecto, con el apoyo del personal de Care International. El proyecto tiene por objeto aumentar la conciencia pública acerca del problema de la trata de personas con fines de explotación sexual, y apoyar a las instituciones gubernamentales en este sentido.

Care International Bulgaria ha desarrollado una campaña de prevención a nivel nacional acerca de los peligros de la trata de seres humanos por medio de audiovisuales, exposiciones y campañas en espacios de televisión. Adicionalmente, ha iniciado una serie de talleres y discusiones con el Ministerio del Interior, los medios de comunicación y los servicios de policía, para prestar capacitación en la aplicación de medidas de prevención de la trata de seres humanos, y ha defendido la legislación contra este delito para dar apoyo a la Comisión nacional de lucha contra el tráfico de personas de Bulgaria.

*Fuente: Care International Bulgaria (2007). Prevención de la trata de seres humanos en Bulgaria a través de capacitación y concientización.*

259 ONUDD (2008), *Informe Mundial sobre la Trata de Personas*. Viena.

260 Mayor protección para las personas en situación de riesgo, mayor énfasis en el trabajo de prevención, normas más estrictas y una mayor eficiencia en el sistema de justicia, aumento de la cooperación nacional e internacional y un mayor nivel de conocimiento y concientización.

261 Unidad Suiza de Coordinación contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (KSMM)

## La Strada: una ONG que trabaja en la prevención de la trata de seres humanos

Fundada en 1995, la Strada desarrolla actividades de lucha contra la trata de personas. Es activa en los Países Bajos, la República Checa, Polonia, Bulgaria, Bielorrusia, Moldavia, Macedonia, Bosnia y Herzegovina, y Ucrania<sup>262</sup>. La Strada ha desarrollado una serie de programas de prevención y educación acerca de la trata de personas. Sus actividades de prevención son realizadas a través de la difusión de información. Ha desarrollado una serie de herramientas, seminarios interactivos y materiales de información para cada uno de los grupos objetivo identificados. Ofrece asistencia práctica a las víctimas de la trata de personas, incluyendo la oferta de alojamiento, alimentos y ropa, asistencia social y jurídica, y ayuda psicológica. También ofrece asistencia a las víctimas si desean regresar a sus países de origen.

Una serie de iniciativas, como el proyecto de la OIM implementado en 2008 en colaboración con la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, tienen el objetivo de apoyar la **reintegración de las víctimas a su país de origen**<sup>263</sup>. Este proyecto brinda asistencia para fortalecer la infraestructura contra el tráfico de personas en la Federación Rusa. Incluye medidas tales como el establecimiento de una Casa de Seguridad, la prestación de servicios de reinserción social y rehabilitación, y un fondo de reintegración para las víctimas. La Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación también ha apoyado proyectos en la Federación Rusa, ofreciendo cursos sobre prevención de la trata de personas para la sección de visas de la Embajada de Suiza, y creando una línea de ayuda gratuita en ruso, en Suiza y Rusia.

Un elemento importante en la prevención de la trata de seres humanos, como en toda forma de criminalidad organizada,

es la **disminución de la vulnerabilidad de las víctimas potenciales (o de los autores) del delito de trata de personas**. Aspectos como la pobreza, la exclusión social y la falta de poder contribuyen a la vulnerabilidad de las personas a ser víctimas de la trata de seres humanos. La mayor parte de la atención se ha centrado en el desarrollo de campañas de concientización pública para informar a las posibles víctimas de la trata de personas acerca de los peligros de la criminalidad organizada, pero sin sugerir cursos de acción alternativos. Dado que la mayoría de las víctimas buscan mejores oportunidades de vida y más ingresos, las estrategias para prevenir la trata de seres humanos deben prestar mayor atención al desarrollo de servicios sociales y oportunidades de empleo para reducir la vulnerabilidad a nivel local, en el marco de programas de desarrollo local y lucha contra la exclusión social.

**En conclusión**, podemos decir que aunque los principales desafíos del crimen organizado en la seguridad cotidiana parecen haber sido bien identificados, las modalidades de trabajo en terreno para prevenir el impacto del crimen organizado se construyen progresivamente. El ámbito de las pandillas y de sus lazos potenciales con grupos más estructurados son objeto de estudio y experimentaciones a fin de prevenir la afiliación y disuadir el reclutamiento. También hay otros temas que deben ser abordados, como los beneficios colectivos que presenta la convivencia pacífica y próspera de las comunidades. Aquí también, temas como el de la gobernabilidad y las relaciones entre los ciudadanos y las instituciones son cruciales.

---

## Contribuciones

---

### **Definición de la criminalidad organizada**

Carlo Morselli, Escuela de criminología, Universidad de Montreal

Hay una razón por la cual el término "delincuencia organizada" no se menciona explícitamente en la mayoría de los códigos penales y las legislaciones. La ausencia del término se debe a la incapacidad de llegar a una definición uniforme en los círculos políticos y legislativos. El *Código penal canadiense*, como la mayoría de los códigos penales, se refiere a un patrón general de coautores: "un grupo, de alguna manera organizado, compuesto de tres o más personas dentro o fuera de Canadá, entre cuyos principales objetivos y actividades están la facilitación o la comisión de uno o más crímenes graves que, de cometerse, probablemente tengan como resultado la recepción directa o indirecta de un beneficio material, incluyendo un beneficio financiero, por el grupo o por cualquiera de las personas que constituyen el grupo" (Código penal de Canadá, Artículo 467.11-13). Esta definición

---

262 La Strada SOS HOTLINE, en <http://www.strada.cz/en/>.

263 "Asistencia para la Reintegración de las Víctimas de la Trata de Personas en la Federación Rusa".

legal es típica de la 'delincuencia empresarial' y de las representaciones de conspiración que generalmente son formuladas para combatir la criminalidad organizada, y que han sido puestas en práctica desde que fue redactada el acta americana de Organizaciones Corruptas e Influenciadas por la Extorsión (RICO), en 1970.

El propósito del enfoque RICO de Canadá, y de algunas legislaciones similares, era proporcionar a los funcionarios policiales y fiscales herramientas y recursos más poderosos para hacer frente a los criminales organizados. Tradicionalmente, los funcionarios de justicia penal se enfrentaban a obstáculos que iban desde las dificultades para la obtención de pruebas, la falta de coordinación, los límites en la consecución de inteligencia estratégica, la no utilización de las sanciones disponibles y la falta de compromiso político. Estas definiciones generales se justificaban por la amenaza del crimen organizado y, de hecho, tales formulaciones legales han dado a los funcionarios de justicia penal en varios países una mayor flexibilidad a la forma de controlar la criminalidad organizada en los niveles policiales, judiciales y correccionales. En muchos sentidos, el control de la criminalidad organizada ha sido favorecido por dicha ambigüedad conceptual, dando a los funcionarios una mayor flexibilidad para abordar una variedad de problemas que pueden o no entrar en el repertorio de la criminalidad organizada.

Las definiciones legales de la criminalidad organizada han asumido una categorización universal de los crímenes. El grupo o coautores descritos anteriormente son asociados característicamente a un conjunto establecido de crímenes. El problema de delimitar la criminalidad organizada a un grupo de coautores demasiado extenso y como una extensión de una lista excesivamente larga de crímenes establecidos, es que cualquier intento por llegar a una definición jurídica más precisa del fenómeno fue dejada de lado, en las sombras de un enfoque más eficaz e incluyente.

### **Variantes de la criminalidad organizada**

Cualquier intento por hacer frente a la criminalidad organizada y su control se encuentra frente a un dilema persistente: la definición del problema en cuestión. Probablemente, la definición más general y precisa de la criminalidad organizada fue ofrecida por criminólogos como Sellin (1963) o Vold y Bernard (1986). Estos autores sostienen que, en su forma más general, la criminalidad organizada representa algún tipo de servicio público prohibido. A diferencia de muchos de los crímenes establecidos que se encuentran en diversos códigos penales, la criminalidad organizada abarca actos cometidos en gran parte para el servicio público. La demanda de este servicio es por lo general suficientemente amplia para garantizar su continuidad a largo plazo, y la implicación de bajo riesgo de la mayoría de quienes ofrecen el servicio. Por supuesto, la continuidad y la evaluación del riesgo de los participantes dependen de la medida en que el servicio público es percibido como una amenaza dentro del conjunto de las reacciones oficiales. Esto puede variar de una región o país a otro y al interior de un contexto histórico: lo que está mal visto aquí y ahora puede haber sido o ser tolerado en ese momento o lugar.

La percepción de amenaza está en la raíz del control de la criminalidad organizada y, en este contexto, surgen dos diferentes variantes de la criminalidad organizada: el intersticio criminogénico y la creación del mercado ilegal. El intersticio criminogénico representa la oferta ilegal de bienes y servicios a una subpoblación legítima específica, mientras que el mercado ilegal representa el suministro de bienes y servicios ilegales al sector público en general. Estas dos variantes han sido entremezcladas con mucha frecuencia en las conceptualizaciones integrales de la criminalidad organizada.

#### *El Intersticio criminogénico*

Se ha sostenido que la criminalidad organizada surge cuando y donde los servicios básicos gubernamentales de protección de los ciudadanos son escasos. La idea se asocia generalmente a los grupos pertenecientes a las *mafias* genéricas. Aunque se usa muy liberalmente en círculos populares, una mafia es más que todo un grupo en el negocio de la protección privada. Este servicio puede ser proporcionado a los miembros del hampa, quienes posiblemente no pueden acudir a la policía en tiempos de conflictos y luchas, y también a la población en general en ciertos contextos legítimos. Si bien la prestación de este servicio a los participantes del hampa es de hecho un problema en sí mismo, sólo cuando el servicio es igualmente demandado por el público en general, el intersticio criminogénico es más significativo para los controles de la criminalidad organizada.

La variante del intersticio criminogénico está presente en los marcos que presentan la criminalidad organizada como una forma de estructura de gobierno paralelo o un protector alternativo (Anderson, 1979; Tilly 1985; Jamieson 2000; Paoli, 2003). Factores tales como la corrupción, la ineficacia policial, un sistema judicial deficiente, la carencia de abogados, y un proceso burocrático lento para las requisiciones comerciales, se han correlacionado con la magnitud de la criminali-

dad organizada en una sociedad (Milhaupt y West 2000; Buscaglia y van Dijk 2003). Este marco ilustra cómo los grupos criminales encajan en donde los agentes estatales están ausentes o no existen. Esto es aplicable en los medios criminales a través de todas las sociedades y en las esferas legítimas dentro de las sociedades que experimentan una transición o una falacia dentro de una estructura económica liberal.

El más reciente y claro enfoque de un Estado débil dentro de un contexto público general es la comprensión desarrollada por Gambetta (1993) de la mafia siciliana, como una industria de protección privada. Históricamente, el mafioso siciliano tuvo un papel de intermediario político (véase también Blok, 1974). Sistemáticamente aislada antes y después de una Italia unificada, Sicilia fue un caldo de cultivo óptimo para los empresarios de la protección privada, quienes prosperaron a medida que la protección gubernamental de los derechos ciudadanos continuó disminuyendo hasta bien entrada la década de 1970. Las aplicaciones de esta particular teoría también se llevaron a cabo para hacer frente a la 'Mafia Rusa' durante la década de 1990 (Varese 2001) y la 'Mafia Japonesa' durante la era posterior a la Segunda Guerra Mundial (Hill, 2003).

En general, lo que identifica el problema del intersticio criminogénico es un contexto legítimo que carece de un aparato eficaz y eficiente para ordenar las relaciones interpersonales, así como las disputas y los conflictos. En tales contextos, los grupos de la mafia encuentran una función dentro de la sociedad en general. En algunos casos, la debilidad del Estado es lo suficientemente importante como para justificar el aumento de la criminalidad organizada, similar al contexto cultural de esa sociedad. Este contexto es significativamente diferente de los típicos problemas de la criminalidad organizada en la mayoría de las naciones occidentales.

#### *El mercado ilegal*

Una perspectiva diseñada como una alternativa a la tradicional imagen de las organizaciones de la criminalidad organizada de tipo mafioso jerárquico y burocrático, es el contexto de la delincuencia empresarial. Aunque generalmente se ha tomado como la antítesis de la mafia, la idea de delincuencia empresarial en realidad está recurriendo a un problema totalmente diferente. Mientras que el contexto del intersticio criminogénico captura la organización criminal que prospera por las deficiencias sociales y estructurales, el marco de la delincuencia empresarial representa aquél lugar de las organizaciones criminales o grupos dentro de los escenarios prohibidos, establecidos por el Estado. En este contexto, la criminalidad organizada surge como el resultado gradual de la llegada y la resistencia de los mercados ilegales de bienes y servicios prohibidos (por ejemplo, las drogas, la prostitución, los juegos de azar, los vehículos, y los seres humanos).

En esta y otras evaluaciones posteriores, los grupos y organizaciones que participan en el suministro de bienes y servicios prohibidos se parecen más a los comerciantes y a las empresas convencionales que a los agentes de poder. En muchos aspectos, estos mercados ilegales se asemejan a los mercados de lujo por el tipo de producto que ofrecen (productos de ocio) y en las fluctuaciones de precios (los precios son inicialmente altos, y en adelante la fluctuación se hace bastante inusual (véase Reuter y Kleiman 1986).

#### *Superposición*

Los contextos del intersticio criminogénico y del mercado ilegal no son necesariamente independientes unos de otros. Muchos entornos nacionales o regionales se enfrentan con un problema de superposición. Las naciones con infraestructuras gubernamentales notoriamente débiles también podrían estar marcadas por una serie de mercados ilegales. Las naciones con mercados ilegales florecientes también podrían tener sus propios intersticios criminogénicos en distintos sectores de su infraestructura política y económica.

Además, se puede implementar reacciones formales a la criminalidad organizada cuando los problemas del mercado ilegal se convierten en algo tan importante, que la falta de reacción oficial se percibe como un límite en la capacidad del Estado para frenar el problema. En tales contextos, el mercado ilegal también se convierte en un problema del intersticio criminogénico (por ejemplo, altos niveles de violencia entre los empresarios de la criminalidad organizada).

#### **Respuestas diferenciales a problemas diferentes**

Aunque la doble naturaleza de la criminalidad organizada es en gran parte ignorada por los responsables de las políticas y las legislaciones, la respuesta jurídica a la criminalidad organizada refleja, en cierta medida, las dos variantes. La respuesta más típica a la criminalidad organizada, que puede relacionarse con los contextos del mercado ilegal delictivo

y del intersticio criminogénico, se centra en los patrones más comúnmente documentados en la organización de la oferta ilegal de servicios y productos básicos ilegales. Esta prohibición de los patrones delictivos puede estar dirigida a la formación de grupos, el movimiento de productos ilegales, o las actividades complementarias (no necesariamente delictivas) que están asociadas a los crímenes establecidos (la manipulación electoral, la violencia, o el lavado de dinero, por ejemplo). Las formulaciones de la delincuencia empresarial y los coautores de crímenes, presentadas anteriormente son ejemplos de ello.

La segunda y más explícita forma de orientación legislativa implica la prohibición de organizaciones específicas (o franquicias) como la mafia. Esta prohibición generalmente surge cuando un problema de intersticio se considera lo suficientemente grave como para justificar la criminalización de un grupo que alguna vez fue "tolerado". No se ha documentado ningún caso de prohibiciones de grupo dentro del contexto de un mercado ilegal exclusivo. Estas prohibiciones a las organizaciones delictivas han estado en vigor durante algún tiempo en Italia para los miembros de la mafia y en Japón para los miembros de los B ryokudan, grupos japoneses del crimen organizado.

### Problemas que se extienden por la ambigüedad definitoria

La mayoría de los agentes del orden y los responsables de las políticas dirían que la amenaza que representa el crimen organizado (en cualquier de sus formas) es lo suficientemente importante como para justificar las leyes basadas en construcciones resbaladizas. Pero hay un problema que persiste debido a dicha ambigüedad conceptual. Los controles legislativos que tienen por objeto controlar o detener el crimen organizado por lo general tienen impacto a corto plazo, y con frecuencia tienen como resultado la descomposición de una red u organización, pero rara vez pueden tener impacto sobre las adaptaciones posteriores que surgen de los vacíos que dejan tales descomposiciones. Dado que la reacción oficial a la criminalidad organizada es de alcance limitado, muchos problemas persisten y, a la larga, obstaculizan el desarrollo de cualquier forma de control a largo plazo. Las principales consecuencias son las siguientes:

- un uso excesivo de dicha legislación (RICO es un buen ejemplo de ello);
- una ley que abarque todo conducirá a aplicaciones que abarcan todo;
- una aplicación de la ley con exceso de confianza en los informantes de los crímenes;
- una falta de desarrollo de conocimientos sobre la criminalidad organizada;
- una mala adaptación para controlar el problema de la criminalidad organizada

Estos y otros problemas son típicos en la mayoría de los contextos y son extensiones directas de lo que sucede cuando una amenaza es en gran medida errónea (y muchas veces exagerada), y a la que se reacciona con un punto de vista de 'todo vale', donde el fin justifica los medios. En el campo de la criminalidad organizada, la respuesta legislativa y política al problema ha sido una demostración clásica de estos controles mal orientados.

### Referencias

- Anderson, Annelise G. (1979). *The Business of Organized Crime: A Cosa Nostra Family*. Stanford: Hoover Institution Press.
- Blok, Anton (1974). *The Mafia of a Sicilian Village, 1860-1960: A Study of Violent Peasant Entrepreneurs*. New York: Harper and Row.
- Buscaglia, Edgardo y Jan van Dijk (2003). "Controlling Organized Crime and Corruption in the Public Sector", *Forum on Crime and Society* 3: 3-34.
- Varese, Federico (2001). *The Russian Mafia: Private Protection in a New Market Economy*. Oxford: Editorial de la Universidad de Oxford.
- Gambetta, Diego (1993). *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*. Editorial de la Universidad de Harvard: Cambridge.
- Hill, Peter B.E. (2003). *The Japanese Mafia: Yakuza, Law, and the State*. Oxford: Editorial de la Universidad de Oxford.
- Jamieson, Allison (2000). *The Anti-Mafia: Italy's Fight against Organized Crime*. New York: St. Martin's Press.
- Milhaupt, Curtis J. y Mark D. West (2000). "The Dark Side of Private Ordering: An Institutional and Empirical Analysis of Organized Crime", *University of Chicago Law Review* 67: 41-98.
- Paoli, Letizia (2003). *Mafia Brotherhoods: Organized Crime, Italian Style*. Oxford: Editorial de la Universidad de Oxford.
- Reuter, Peter y Mark A.R. Kleiman (1986). "Risks and Prices", *Crime and Justice: An Annual Review of Research* 7. Chicago: Editorial de la Universidad de Chicago.
- Sellin, Thorsten (1963). "Organized Crime: A Business Enterprise", *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* 347: 12-19.
- Tilly, Charles (1985). "War Making and State Making as Organized Crime", Pp. 169-191 in P.B. Evans, D. Rueschmeyer, y T. Skocpol (eds.) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Editorial de la Universidad de Cambridge.
- Varese, Federico (2001). *The Russian Mafia: Private Protection in a New Market Economy*. Oxford: Editorial de la Universidad de Oxford.
- Vold, George B. y Thomas J. Bernard (1986). *Theoretical Criminology*, 3a Edición. New York: Editorial de la Universidad de Oxford.



---

# CAPITULO

# 4

**EL IMPACTO DE LAS DROGAS Y EL ALCOHOL EN  
EL CAMPO DE LA SEGURIDAD COTIDIANA**

---



# El impacto de las drogas y el alcohol en el campo de la seguridad cotidiana

El consumo, la venta o el tráfico de alcohol y drogas<sup>264</sup> es un tema de tradicional preocupación de los actores de la prevención y de la seguridad, y puede ser analizado bajo los diferentes enfoques penales, de salud pública, de educación, y de costumbres y valores morales.

A través del mundo, el estatus jurídico y cultural del alcohol se distingue claramente de aquel respecto a las drogas. Sin embargo, los impactos de su consumo y su comercio – legal o ilegal – presentan grandes similitudes en el plano de la seguridad cotidiana. Las dos principales consecuencias del consumo de drogas y alcohol para la comunidad son: los efectos directos derivados del abuso de sustancias, y los impactos indirectos asociados a la regulación del consumo de alcohol, el mercado negro creado por la prohibición de las drogas y las actividades que acompañan la aplicación de la ley. De esta manera, entre los impactos sociales y económicos del abuso de sustancias están la delincuencia y los comportamientos transgresores; la economía informal ligada al microtráfico, además del gran tráfico que conlleva a la delincuencia organizada; el aumento de la sensación de inseguridad en los barrios, manifestada por la falta de civismo, en la violencia menor o el vandalismo, y en el tráfico de personas o el abuso de sustancias que influyen en los niveles de corrupción; el fomento de la exclusión social y la prostitución; los problemas en la escuela, las relaciones familiares, el empleo y la seguridad del empleo; y la incidencia de accidentes en el trabajo, el hogar, en lugares públicos y en las carreteras<sup>265</sup>.

En ese sentido, podemos constatar que la cantidad de información y estudios disponibles sobre los impactos del consumo y del comercio de estos productos en los diferentes lugares del mundo no es homogénea. La imagen de un mundo dividido entre los países productores y los países consumidores de productos psicoactivos no corresponde a la realidad, puesto que ciertos países de consumo – como Canadá – también son productores de droga (cannabis) y otros países de producción, de transformación y de tránsito – como México – experimentan hoy en día un aumento en el uso de estupefacientes dentro de su población. En razón de su estatus, el consumo de alcohol está mejor identificado por las autoridades sanitarias de los países.

**El consumo de alcohol y drogas parece haberse estabilizado en los últimos 10 a 20 años.** El Informe Mundial sobre Drogas 2009 de la ONUDD señala que los mercados mundiales de las drogas se han estabilizado desde finales de la década de 1990<sup>266</sup>. Esto, en particular, está relacionado con la reducción en la producción de heroína y cocaína, y el aumento de las incautaciones de drogas ilícitas, como también con la estabilización y disminución de los patrones de consumo. Aunque hay variaciones regionales, parece haber una disminución en el consumo de cannabis, opiáceos y cocaína en los principales mercados de drogas, aún cuando se ha presentado un aumento en el uso de anfetaminas a nivel mundial. Esto puede reflejar cambios reales en la demanda y consumo de drogas en varios países, o una normalización, con una mayor aceptación actual del uso recreativo de drogas y una menor voluntad para inculpar a los consumidores. En general, la ONUDD calcula que menos del 5% de la población mundial consume drogas, y tan sólo el 0.6% tiene un problema de consumo. El tipo de drogas utilizadas difiere significativamente de una zona geográfica a otra. El mayor mercado de cocaína se encuentra en América del Norte, seguido de Europa Occidental y Central, y América del Sur, mientras que los opiáceos se utilizan predominantemente en Europa y Asia. Los niveles más altos de consumo de cannabis se encuentran en América del Norte y Europa Occidental. Aunque resulta difícil de estimar, el uso de anfetaminas parece ser evidente en el este y sudeste de Asia, Europa y América del Norte.

Según la OMS, 91 millones de personas en el mundo sufren de trastornos relacionados con el alcohol<sup>267</sup>. Los patrones de consumo de alcohol varían considerablemente de una región a otra y al interior de éstas. Parece presentarse una disminución en Europa mientras que se presenta un aumento en las zonas Pacífico-Occidental, pero en general, los niveles de consumo se están estabilizando en todo el mundo (ver recuadro más adelante)<sup>268</sup>. No obstante, el consumo desenfrenado de alcohol en los países occidentales, particularmente entre los jóvenes, y la conducta escandalosa asociada a ello, se han convertido en una preocupación particular de los gobiernos nacionales y locales. El fenómeno del “binge drinking” es un tipo de consumo de alcohol caracterizado por la rápida absorción de grandes cantidades destinadas a provocar rápidamente un fuerte estado de ebriedad. Un estudio del Instituto de Estudios

---

264 En este capítulo se utilizarán los términos alcohol y drogas, en lugar de sustancias psicoactivas ilegales. Los cuatro tipos de drogas incluidas son cannabis, cocaína, opiáceos y anfetaminas (véase cuadro al final del capítulo).

265 Lopez, Dominique y Sansfacon, Daniel (2005). *Dommages sociaux liés à l'usage de drogues: focus sur les relations et difficultés familiales*. Revista Toxibase, No 20, 4º trimestre, en [www.toxibase.org](http://www.toxibase.org).

266 ONUDD (2009), *Informe Mundial sobre Drogas 2009*. Viena.

267 WHO (2004), *Global Status Report on Alcohol: Global Overview*, en [http://www.who.int/substance\\_abuse/publications/globalstatusreportalcohol2004\\_alconsumpt.pdf](http://www.who.int/substance_abuse/publications/globalstatusreportalcohol2004_alconsumpt.pdf)

268 WHO (2004), *Global Status Report on Alcohol*, en [http://www.who.int/substance\\_abuse/publications/global\\_status\\_report\\_2004\\_overview.pdf](http://www.who.int/substance_abuse/publications/global_status_report_2004_overview.pdf), p.10.

sobre el Alcohol estima que 80 millones de europeos mayores de 15 años practicarían el “binge drinking” una vez por semana, y 15 millones realizarían este tipo de consumo de manera habitual<sup>269 270</sup>.

## 1. A pesar de su diferencia de estatus, existen correlaciones entre el alcohol y las drogas y el crimen y la violencia

### 1.1 El impacto del alcohol y las drogas respecto al crimen y la violencia han sido ampliamente documentados

Las consecuencias por el uso de alcohol y las drogas no son iguales, dado que el primero es en gran medida legal y está regulado en la mayoría de los países, mientras que el segundo está fundamentalmente prohibido. La relación entre estas sustancias y la delincuencia y la conducta violenta es variable. Además de los impactos negativos sobre la salud, **el consumo de alcohol es uno de los principales factores asociados a la violencia criminal y al abuso**. Esto incluye agresiones, homicidios y conducción peligrosa de vehículos, así como la violencia doméstica y familiar (véase la contribución de Alexander Butchart, al final de este capítulo). Según la Comisión Europea<sup>271</sup>, el alcohol está asociado al 16% de los incidentes de abuso perpetrados contra los niños y los jóvenes, subrayando el hecho de que los jóvenes, que suelen ser estigmatizados como delincuentes, también son victimizados. Según un estudio del Instituto Suizo de Prevención del Alcoholismo y otras toxicomanías realizado en 2006, casi el 20% de los adolescentes tienen problemas con el consumo de alcohol, definidos por dos estados de embriaguez durante el mes anterior a la encuesta, más un consumo mensual de alcohol. Entre el 50 y el 60% de los actos de violencia entre los adolescentes son cometidos por este limitado grupo<sup>272</sup>.

Debido a la falta de datos, es difícil estimar el impacto del consumo de alcohol respecto a las diferentes formas de violencia doméstica, a pesar que la Organización Mundial de la Salud (OMS) considera que es un factor de riesgo importante<sup>273</sup>. Algunos países han realizado estudios que confirman que el alcohol constituye uno de los principales factores de riesgo. De esta manera, en Australia, un estudio muestra que 36 % de quienes

cometen actos de violencia doméstica había consumido alcohol antes del momento de los hechos<sup>274</sup>. En Francia, 25% de los homicidios entre conyugues implican consumo de alcohol<sup>275</sup>.

Por el contrario, los delitos relacionados con el consumo de drogas por lo general son no violentos y relativamente menores. El informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) sobre el impacto a nivel inferior del abuso de drogas, concluyó que la delincuencia vinculada al consumo “en su mayoría no es violenta y es insignificante, tiene motivación económica y suele considerarse como un delito menor”<sup>276</sup>. Sin embargo, la relación es más compleja de lo que parece dado que el abuso de drogas puede llevar a delitos violentos para recaudar fondos para su compra, como el robo. No obstante, la JIFE argumenta que “es muy difícil, y puede resultar erróneo sugerir una relación causal directa entre la violencia y la ingestión de drogas ilícitas, sin hacer referencia a los factores sociales y culturalmente situados que, a su vez, influyen en el comportamiento de las personas”. El tráfico de drogas, y las disputas por el control territorial (guerras territoriales y pago de deudas entre bandas rivales) generan manifestaciones de violencia mucho más graves.

Estas explicaciones están respaldadas por la literatura científica que ha identificado tres grandes relaciones de causalidad:

- los efectos psicofarmacológicos de las diferentes sustancias (cannabis, opiáceos, cocaína, metanfetaminas y alcohol) en el comportamiento;
- los efectos *económico-compulsivos* relacionados con la necesidad de obtener más sustancias, y los vínculos sistémicos que explican la violencia asociada con el tráfico;
- los estilos de vida de los consumidores de drogas y traficantes y sus impactos en los barrios o en las comunidades<sup>277</sup>.

En todos los países, los tipos de respuestas al abuso de sustancias están relacionados con las definiciones de la legalidad y las prácticas culturales, como también con los factores económicos.

## 1.2 El alcohol está reglamentado, las drogas están prohibidas

Aunque la Organización Mundial de la Salud (OMS), entre otras organizaciones internacionales, trabaja actualmente en el desarrollo y adopción de un primer acuerdo internacional sobre la

269 Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (DHS) (2008) *Binge Drinking and Europe*. Hamm, <http://www.ias.org.uk/resources/papers/europe/phproject/bingedrinking-report.pdf>, p. 10.

270 *Ibid*

271 Comisión de la Comunidad Europea (2006), *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Estrategia de la Unión Europea para apoyar a los Estados Miembros en la reducción de los daños relacionados con el consumo de alcohol*, p.8.

272 Institute Suisse de Prévention de l'alcoolisme et autres toxicomanies, en [www.ispa.ch](http://www.ispa.ch)

273 WHO, *Intimate Partner Violence and Alcohol Fact Sheet*, en [http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/violence/world\\_report/factsheets/ft\\_intimate.pdf](http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/factsheets/ft_intimate.pdf)

274 *Ibid*. p.2.

275 Observatoire Français de drogues et de toxicomanies (OFDT) (Juillet 2007), *Violence conjugale et alcool : quel traitement judiciaire? Tendances No 55 St Denis La Plaine*, p. 1.

276 Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), *Drogas, criminalidad y violencia: impacto a micro nivel*.

277 Poullot, Perrine; Lafortune, Denis; Brochu, Serge (2008), *Mental health problems, substance abuse and violent criminal behavior*. *Psychotropes*. 2008/3-4, Vol. 14, p. 157-178.

venta y el consumo de alcohol, el año 2009 estuvo marcado por el centenario del primer acuerdo internacional sobre sustancias psicoactivas ilícitas: *Comisión del Opio de Shanghai*. Los dos grupos de sustancias son tratados de manera muy diferente por los organismos internacionales y **hasta la fecha no se han desarrollado normas para los productos clasificados como 'drogas' (ver recuadro).**

**Las drogas son objeto de numerosos convenios internacionales destinados a eliminar su fabricación y distribución:**

- ➔ *Convención Única sobre Estupefacientes* de 1961
- ➔ *Convención sobre Sustancias Psicotrópicas* de 1971
- ➔ *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas* de 1988

Estas tres convenciones han sido ratificadas por la gran mayoría de los Estados Miembros de las Naciones Unidas.

### **Drogas ilícitas: las cuatro categorías principales**

**Cannabis:** Puede ser consumido a través de las hojas (marihuana), la resina (hachís), o el aceite (aceite de miel o aceite rojo) de la planta de cannabis. Es más frecuentemente fumado con el tabaco, pero también puede ser cocinado en los alimentos e ingerido<sup>278</sup>.

**Cocaína:** es un estimulante procedente de las hojas de coca que puede ser inhalado o inyectado en su forma de polvo (clorhidrato de cocaína) o fumado en su forma cristalizada (base libre o crack de cocaína). El clorhidrato de cocaína se obtiene mediante un proceso químico complejo en el que la pasta de cocaína es tratada con queroseno, alcohol metílico y ácido sulfúrico. La base libre o crack de cocaína proviene del tratamiento de clorhidrato de cocaína con amoníaco o bicarbonato de sodio<sup>279</sup>.

**Opiáceos:** son narcóticos derivados del opio, el cual es extraído de la vaina de la flor de papaver somniferum. Entre los opiáceos más comunes está la heroína, la cual se puede inyectar, resoplar, fumar o inhalar<sup>280</sup>.

**Anfetaminas:** Son estimulantes producidos en laboratorios que pueden ser consumidos en forma de polvo o en pastillas. Pueden ser ingeridos, inhalados, inyectados o fumados<sup>281</sup>.

### **Drogas sintéticas:**

El término "droga sintética" se refiere a sustancias producidas solo a través de procesos químicos en laboratorio. En 2007, entre 230.000 y 460.000 toneladas de anfetaminas fueron producidas para entre 16 y 51 millones de usuarios a través del mundo. Entre 72.000 y 137.000 toneladas de extasis fueron producidos para entre 12 y 24 millones de usuarios. La ONUDD estima que hay más usuarios de drogas sintéticas que el conjunto de consumidores de cocaína y heroína<sup>282</sup>. La ONUDD ha desarrollado el Programa SMART (*Synthetic Monitoring: Analysis, Reporting and Trends*) para ayudar a los gobiernos a monitorear, organizar, analizar y difundir información respecto a drogas sintéticas. Esta información es publicada de manera regular en el boletín Global SMART<sup>283</sup>.

**El alcohol no es actualmente objeto de una convención internacional comparable.** Sin embargo, en los últimos años, se han presentado muchas demandas por una convención internacional sobre el control del alcohol, particularmente por parte del sector de la salud (similar a la del tabaco que fue objeto de una Convención en 2005). Por ejemplo, la OMS, en su 61ª Asamblea Mundial de la Salud, aprobó una resolución que recomienda la elaboración de una estrategia global para 2010. La resolución fue apoyada por profesionales médicos de varios países occidentales (véase contribución de Alexander Butchart, al final del capítulo). La Unión Europea apoya igualmente el desarrollo de una estrategia europea para reducir los daños relacionados con el alcohol.

278 Fuentes: UNODC, *What are drugs*, en [http://www.unodc.org/pdf/youthnet/handbook\\_what\\_are\\_drugs.pdf](http://www.unodc.org/pdf/youthnet/handbook_what_are_drugs.pdf), [http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2008/WDR\\_2009\\_eng\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2009_eng_web.pdf)

279 Fuentes: UNODC, *What are drugs*, en [http://www.unodc.org/pdf/youthnet/handbook\\_what\\_are\\_drugs.pdf](http://www.unodc.org/pdf/youthnet/handbook_what_are_drugs.pdf), UNOC (2008), *World Drug Report*, en [http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2008/WDR\\_2008\\_eng\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_eng_web.pdf), y Sitio web <http://www.cocaine.org/process.html>

280 Fuentes: UNODC, *What are drugs*, en [http://www.unodc.org/pdf/youthnet/handbook\\_what\\_are\\_drugs.pdf](http://www.unodc.org/pdf/youthnet/handbook_what_are_drugs.pdf); Sitio web <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/heroin/transform/>

281 Ibid.

282 UNODC (2009) *World Drug Report*. 314 p.

283 UNODC (2009) *Global SMART Update*. Vol 2. 16 p.

## 2. Las respuestas exclusivamente penales son cuestionadas parcialmente

### 2.1 Hay un cuestionamiento de la estrategia internacional de « lucha contra las drogas »

Aunque organismos internacionales como la ONUDD y el Organismo Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) siguen defendiendo los convenios contra la fabricación, venta y consumo de drogas, **éstos reconocen claramente que la prohibición ha tenido consecuencias desfavorables:**

- **La primera** y la más importante de ellas es, la creación de un mercado negro lucrativo y violento.
- **En segundo lugar**, el enfoque de la aplicación de la ley puede haber desviado recursos de los enfoques de salud, puesto que, en última instancia, se trata de un problema de salud pública.
- **En tercer lugar**, los esfuerzos de ejecución en un área geográfica, por lo general, han dado lugar a una desviación del problema hacia otras áreas.
- **En cuarto lugar**, la presión ejercida en el mercado por una determinada sustancia, en ocasiones, involuntariamente, promueve el uso de una droga alternativa.
- **Por último**, la acción del sistema de justicia penal en contra de los consumidores de drogas, quienes generalmente provienen de grupos marginales, en muchos casos ha aumentado su marginalidad, disminuyendo la capacidad de ofrecer tratamiento a quienes más lo necesitan<sup>284</sup>

La Organización de Naciones Unidas reconoció recientemente que su objetivo de 1998<sup>285</sup> de llegar a un “mundo sin drogas” gracias a la guerra contra las drogas, cuyo objetivo era reducir de manera significativa la producción, el tráfico y el consumo de drogas, para el año 2008, no pudo ser alcanzado a pesar de los esfuerzos empleados. Del mismo modo, la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia también ha solicitado la revisión de la estrategia de prohibición y la guerra contra las drogas, argumentado que “*Las políticas prohibicionistas no han producido los resultados esperados. Estamos más lejos que nunca del objetivo proclamado de erradicación de las drogas*”<sup>286</sup>.

En marzo de 2009, la Comisión de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes (CND) reconoció el fracaso del enfoque pura-

mente represivo y la necesidad de reorientar, a nivel internacional, las estrategias hacia la prevención, el tratamiento y la rehabilitación de personas adictas. La JIFE aboga actualmente por un enfoque integrado para combatir la violencia relacionada con drogas teniendo en cuenta los siguientes elementos: el desarrollo socioeconómico; la regeneración urbana; las asociaciones multiinstitucionales; el trabajo de base local; la justicia restaurativa basada en la comunidad; las intervenciones específicas de género, edad, y las minorías; y las intervenciones sostenibles.

*El Instituto Nacional sobre el Abuso de Drogas (National Institute on Drug Abuse, NIDA), de Estados Unidos, apoya la adopción de medidas de prevención por razones de costo-beneficio, argumentando que “por cada dólar invertido en prevención, pueden ahorrarse hasta 10 dólares en el tratamiento por el abuso del alcohol u otras sustancias”<sup>287</sup>.*

La reducción de la oferta de drogas ilícitas sigue siendo un objetivo internacional, priorizando la reducción del cultivo de amapola en Afganistán y el cultivo de coca en América del Sur. De la misma manera, los consumidores de droga siguen siendo criminalizados a nivel nacional.

### 2.2 Los efectos negativos de la criminalización de drogas

La mayoría de las legislaciones nacionales distinguen entre el uso o la simple posesión de droga, en función de la cantidad encontrada. La cantidad también influye en el tipo y en la severidad de la pena. En algunos países europeos, como por ejemplo Letonia, se pueden aplicar sanciones administrativas en los casos que involucran una pequeña cantidad de drogas, pero cuando se trata de cantidades mayores, un proceso penal. Por lo general, el tráfico recibe las penas más graves, pero en todos los tipos de enjuiciamiento por drogas hay grandes variaciones entre los países en cuanto a la severidad de las sanciones. Por ejemplo, el tráfico de drogas en Arabia Saudita (y en algunos países asiáticos), puede dar lugar a la pena capital incluso por cantidades pequeñas<sup>288</sup>, aunque según la ONUDD el número de ejecuciones relacionadas con las drogas está disminuyendo.

La penalización de los consumidores de drogas ha dado lugar a una serie de impactos negativos que han sido bien documentados, e incluyen el impacto desproporcionado de la legislación de las drogas en determinados grupos, especialmente las minorías étnicas, los altos costos de combatir la adicción a las drogas a través del sistema de justicia penal, el impacto negativo de las

284 ONUDD (2008), Informe Mundial sobre Drogas 2008. Viena, p. 21.

285 Convención de Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas adoptada en Viena el 20 de diciembre de 1988.

286 Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, *Drogas y Democracia: Hacia un Cambio de Paradigma*, en [http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro\\_espanhol\\_04.pdf](http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro_espanhol_04.pdf)

287 NIDA, (2004), *Lecciones Aprendidas de las Investigaciones sobre la Prevención*, en <http://www.nida.nih.gov/pdf/infofacts/Lecciones.pdf>.

Aos et al. (2001), *The comparative costs and benefits of programs to reduce crime*, vol. 4, Washington State Institute for Public Policy.

Pentz, (1998), *Costs, benefits, and cost-effectiveness of comprehensive drug abuse prevention*, en Bukoski, WJ, Evans, RI (eds.): *Cost-Benefit/Cost-effectiveness research of drug abuse prevention: Implications for programming*, NIDA Research Monograph No. 176, Washington, US Government Printing Office, 111-129.

288 **Enero 24, 2010:** Mohsen bin Mohammed bin Saleh al-Mokhles fue decapitado con espada en Dammam, en el este del reino, por tráfico de hachís, según un comunicado del Ministerio del Interior de Arabia Saudita, difundido por la agencia oficial de noticias SPA. (Fuentes: Agence France Presse, 24/01/2010).

condenas penales después de la sentencia para el empleo y la reintegración, el fenómeno de la reincidencia y de las repetidas sentencias privativas de la libertad, y la penalización de las mulas de los países productores, que por lo general son mujeres y miembros de grupos vulnerables y explotados. En los países productores, y en algunos países de destino, una consecuencia adicional de la situación ilegal de las drogas es la violencia de las pandillas de jóvenes y adultos, la pérdida de la cohesión social y la desintegración de barrios y comunidades, los altos niveles de violencia vinculada al crimen organizado y al tráfico de drogas, la corrupción de las autoridades, y en algunos casos la inestabilidad política.

Ciertos enfoques destinados a despenalizar la posesión y el uso de drogas han sido experimentados a fin de tomar en cuenta los efectos negativos. La despenalización del consumo de drogas ya es una realidad en la República Checa, España, Portugal e Italia, a pesar de que siguen vigentes sanciones administrativas tales como las multas o la cancelación de la licencia para conducir. Bélgica introdujo la **noción de “molestias públicas” y de “consumo problemático”** que califica el uso de cannabis como un acto punible sólo si da lugar a molestias públicas o a comportamientos problemáticos. Este concepto fue redefinido en 2005 para especificar el uso prohibido de cannabis cerca de las escuelas y en los espacios públicos, cuando se hace de manera demasiado abierta<sup>289</sup>. Esta flexibilización de las leyes también incluye la aceptación del uso terapéutico de drogas, por ejemplo el uso de cannabis en algunos estados federados americanos. Por último, gran parte de la legislación sobre drogas permite reducir las sentencias si el acusado decide buscar un **tratamiento** “voluntariamente”.

### 2.3 El uso de alcohol es abordado por las políticas de prevención de la criminalidad

En la mayoría de los países, la fabricación, venta y consumo de alcohol son moralmente aceptados, aunque existen leyes que restringen su uso. Por lo general, estas leyes definen los límites de edad para la venta y el consumo, los precios para disminuir las ventas, la restricción de los lugares y horarios de venta y consumo, así como las actividades y los lugares prohibidos (p. ej., determinados lugares públicos, al conducir y en relación con los códigos profesionales de conducta).

Gran parte de las estrategias e iniciativas de prevención de la delincuencia a nivel de los gobiernos nacionales y locales comienzan a centrarse en el consumo de alcohol. Por ejemplo, Nueva Zelanda incluye en su estrategia de lucha contra la delincuencia, la violencia asociada con los estados de alcohol, para asegurar los lugares de consumo de alcohol<sup>290</sup>. En Polonia, la

estrategia nacional de lucha contra el alcoholismo tiene como objetivo reducir la violencia asociada con el alcoholismo.

## 3. Sensibilización y reducción de daños

Estas campañas están basadas, explícitamente o no, en una clara distinción entre consumo, abuso, dependencia, al igual que respecto a la especificidad de los diferentes productos<sup>291</sup>. Las campañas más eficaces – es decir aquellas que logran difundir mensajes preventivos más ampliamente y mediante una mejor comprensión – son generalmente aquellas que se basan en informaciones focalizadas en función de los diferentes tipos de consumo y de productos utilizados.

### 3.1 Las campañas de sensibilización a los peligros del alcohol y las drogas son ampliamente difundidos, aunque poco o escasamente evaluados

Actualmente, la mayor parte de las estrategias de acción contra el alcohol y las drogas se caracteriza por una serie de iniciativas y un enfoque de asociación multisectorial. La mayoría de los planes de acción incluyen sectores como la educación, la salud y el mantenimiento del orden público. En Europa, por ejemplo, gran parte de la aplicación de las estrategias nacionales es realizada por los comités interdepartamentales que representan a los ministerios de Salud, Educación, Juventud –cuando corresponda, del Interior y de Justicia. Igualmente, en Camboya, el plan nacional de control de drogas es llevado a cabo a nivel interdepartamental por la *Autoridad Nacional de Lucha contra las Drogas (National Authority for Combating Drugs, NACD)*, que coopera con el *Ministerio de Educación, Juventud y Deportes* en materia de prevención y reducción de la demanda. Esta acción diversificada y coordinada es ahora común a nivel nacional y local.

En términos de intervenciones y programas, la mayoría de los programas de prevención de drogas **se centran en los adolescentes y los niños**, algunos a través de programas de intervención temprana o de programas basados en los planes de estudios en las escuelas.

La **implementación de programas educativos** en las escuelas acerca de los efectos del abuso de alcohol y las drogas ha sido común en muchas regiones durante muchos años. Pueden dirigirse a niños de todas las edades, por ejemplo, en Chile en 2008, el gobierno introdujo una campaña de sensibilización acerca de las drogas en los centros de atención diurna<sup>292</sup>. En Gales, el Programa de enlace de todas las escuelas de

289 *Directiva conjunta del Ministro de Justicia y el Colegio de Procuradores Generales sobre la creación, el registro y la persecución de los delitos relacionados con la posesión de cannabis*. Véase: <http://www.trektuwplant.be/csc/Directive-Ministerielle-relative>, (consultada el 4 de febrero de 2010).

290 Fuente: Política y estrategia nacional de Nueva Zelanda.

291 Misión Interministerial de lucha contra las drogas y la toxicomanía (MILDT) (2000) *Drogues: savoir plus: risquer moins*.

292 Esta iniciativa, llamada *En busca del Tesoro*, consistió en contar a niños de tres a seis años de edad la historia de un hongo que dice “no” a sus amigos que lo presionan a tomar una “poción mágica” que lo hará “feliz para siempre”.

Gales (*All Wales Schools Liaison Programme*) es un programa de sensibilización en las escuelas acerca del abuso de drogas implementado por agentes de la policía, en colaboración con los maestros, y dirigido a niños y jóvenes entre 5 y 16 años<sup>293</sup>. Su objetivo es sensibilizar sobre los peligros del uso de drogas, el tabaco y el alcohol. Sin embargo, las evaluaciones de este tipo de programas no siempre han sido muy alentadoras: varias evaluaciones del programa DARE de los Estados Unidos, en el que se inspiran muchos de ellos, han indicado que aún cuando los programas son de interés para las escuelas, la policía, los alumnos y los padres, no tienen efectos a largo plazo en las actitudes o el uso de drogas.

**Las campañas de publicidad** destinadas a sensibilizar a la población en general acerca de los peligros del abuso de drogas son otro enfoque muy común en la mayoría de los países. En Vietnam, por ejemplo, el proyecto Prevención Integral del Abuso de Drogas a través de las Comunicaciones y la Movilización Comunitaria (*Comprehensive Drug Prevention through Communications and Community Mobilization*), con el apoyo de la ONUDD, ha aumentado cada vez más la información pública acerca del consumo de drogas mediante campañas en los medios de comunicación.

### 3.2 Existe tendencia a limitar el acceso a los productos o a los lugares de consumo

El control del abuso de alcohol en **entornos recreativos** es otra área importante de la prevención a nivel local, que incluye el control en materia de disponibilidad, comercialización y fijación de precios del alcohol. Esto incluye las restricciones en cuanto a las licencias, los horarios de bares y restaurantes, el cambio de los comportamientos de quienes venden alcohol para que asuman la responsabilidad de controlar las ventas a clientes muy ebrios, el aumento de los precios y los cambios de las estrategias de comercialización que estimulan la bebida en exceso, e iniciativas para reducir la violencia relacionada con el alcohol en los espacios públicos. Programas como Fiesta contra las Drogas (*Rave against Drugs*), en Finlandia, o Anfitrión responsable en Bergen (*Responsible Host in Bergen*), Noruega, tienen el objetivo de concientizar a los asistentes a las fiestas juveniles ('raves') y concientizar a los anfitriones acerca de sus responsabilidades en cuanto al consumo de alcohol en sus casas con ocasión de eventos privados.

Un área importante de desarrollo ha sido la elaboración de reglamentaciones e iniciativas para el control de los comportamientos de consumo de alcohol en las zonas de entretenimiento en las ciudades y alrededor de bares y restaurantes. Uno de muchos ejemplos es el Proyecto bar central de la ciudad (*City Centre Bar Project*) en Nyköping, Suecia, que entrena a los em-

pleados de los bares a ofrecer un servicio responsable, animándolos a dejar de servir alcohol a los clientes que se encuentren muy intoxicados. El objetivo principal es reducir la violencia que comúnmente tiene lugar en estos lugares. Las evaluaciones realizadas en un proyecto piloto en Estocolmo han demostrado que la violencia, tanto en las proximidades como en el interior de los bares, se ha reducido<sup>294</sup>. En la ciudad de Leeds, Inglaterra, aparte de la imposición de restricciones sobre el número de licencias de licor disponibles, el proyecto de seguridad de la ciudad ha instituido taxis vigilantes para reducir la violencia después del cierre de cafés y bares. El proyecto ha llevado a una reducción considerable de este tipo de violencia. La imposición de restricciones a los horarios de bares y restaurantes ha sido un componente exitoso de una serie de estrategias de seguridad en ciudades latinoamericanas como Medellín y Bogotá, en Colombia, y Diadema, en Brasil. El cierre de los restaurantes y bares en la noche ha sido uno de los factores que más ha contribuido a reducir las tasas de homicidios y la violencia en esas ciudades.

El manejo de la conducta escandalosa, resultante del consumo de alcohol en los barrios, sigue siendo un problema general en muchas regiones y países. La lucha contra el consumo excesivo de licor es una prioridad de las estrategias nacionales estudiadas. El consumo excesivo de licor se caracteriza por una rápida absorción de grandes cantidades. Se trata de un fenómeno generalizado. Entre el 41 y el 60% de los jóvenes europeos se consideran consumidores excesivos<sup>295</sup>. En Francia, por ejemplo, es una de las prioridades del plan presentado por la Misión interministerial de lucha contra las drogas y las toxicomanías (Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les toxicomanies, MILDT), que prevé la prohibición de la venta de alcohol a menores de edad, la clausura de los *bares abiertos* *bares abiertos*, es la creación de una campaña de comunicación para combatir la generalización del abuso de alcohol y la prohibición del consumo de éste en las inmediaciones de las escuelas<sup>296</sup>.

El consumo excesivo de alcohol es también un problema importante relacionado con la violencia en las ciudades pequeñas y zonas rurales en varios países. En el Reino Unido, el Proyecto Mentor de Jóvenes Rurales del Reino Unido (*Mentor UK Rural Youth Project*) tiene por objetivo reducir los daños relacionados con el abuso de alcohol y drogas entre los jóvenes de 16 a 21 años de edad. Entre otras iniciativas apoya la capacitación de profesionales en el campo.

Sin embargo, en muchos países en desarrollo, los mercados informales, en lugar de las empresas, son las principales fuentes de alcohol, por lo que es mucho más difícil hacer cumplir los controles oficiales sobre venta y utilización. En Sudáfrica, por ejemplo, muchos pueblos se caracterizan por un elevado número de cantinas que producen ingresos a sus propietarios pero, igualmente, están directamente vinculadas con la alta in-

293 Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT).

294 Red Europea de Prevención de la Delincuencia (REPD).

295 *La consommation excessive d'alcool a des effets néfastes et durables sur le cerveau humain*, en <http://www.uclouvain.be/274439.html>

296 Fuente: Misión Interministerial de lucha contra las drogas y la toxicomanía, *Circular N° DGS/MC2/MILDT/2009/63* de febrero 23 de 2009.

cidencia de violencia pública y doméstica en las comunidades. El Consejo Nacional Sudafricano sobre Alcoholismo y Fármaco-dependencia (*South African National Council on Alcoholism and Drug Dependence*, SANCA) y el Centro Nongoma de Ayuda para el Control del Alcohol y las Drogas (*Nongoma Alcohol and Drug Help Centre*), se ha centrado históricamente en las zonas residenciales de las zonas rurales y de los municipios. En tales contextos, sin embargo, es especialmente importante la acción de la comunidad local junto con la aplicación de las regulaciones y controles para empezar a cambiar las actitudes y los comportamientos<sup>297</sup>.

Algunas respuestas al consumo de alcohol y drogas entre los jóvenes tienen por objeto “responsabilizar” a los padres. En algunos países, los padres pueden ser multados por no controlar el comportamiento de sus hijos. En la ciudad de Córdoba, en Argentina, las autoridades municipales están considerando la emisión de multas (de 100 a 1000 pesos, de US\$27 a US\$270 dólares estadounidenses) a los padres de aquellos jóvenes que se embriagan en público. Sin embargo, la responsabilización de los padres se realiza con más frecuencia a través de programas de educación.

Finalmente, la seguridad vial, cuya mayoría de víctimas está relacionada con la conducción en estado de embriaguez, ocupa un lugar destacado en las estrategias nacionales estudiadas. En efecto, según el Observatorio Nacional de Seguridad Vial de Francia, el 26% de los accidentes son causados por conducir bajo los efectos del alcohol<sup>298</sup>. En Tailandia, el 30% de los accidentes mortales son causados por el consumo de alcohol<sup>299</sup>.

### 3.3 Las políticas y medidas de reducción de daños enfatizan en los riesgos en términos de salud pública

La reducción de daños esta destinada a minimizar los efectos negativos del consumo de droga tanto de los consumidores como de la sociedad. En las últimas décadas ha tenido lugar un cambio hacia un enfoque de reducción de daños en los adictos a las drogas pesadas<sup>300</sup>.

El análisis de las estrategias nacionales o de los planes de acción contra las drogas en 96 países, basado en documentos accesibles vía Web y del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT)<sup>301</sup> para Europa, así como de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas

(CICAD)<sup>302</sup> para América y el Caribe, indica que **un gran número de países han desarrollado una estrategia de reducción de daños (o han tenido una en el pasado reciente)**<sup>303</sup>. De estos 96 países, tan sólo 25 (26%) no disponen actualmente de una estrategia nacional específicamente dirigida para hacer frente al abuso de las sustancias psicotrópicas. Sin embargo, muchos países de este grupo han tenido planes de acción en el pasado reciente (p. ej., San Cristóbal y Nieves); otros están a la espera de la adopción de una estrategia (Jamaica y Ucrania); y algunos han adoptado estrategias regionales en lugar de estrategias nacionales (p. ej., Austria).

Aparentemente es menos probable que los países de Asia y África hayan desarrollado una estrategia de reducción de daños. En algunos casos, esto se debe a que el abuso de drogas no es visto como un problema muy grave (p. ej., en Corea o Arabia Saudita). Por último, algunos países adoptan diferentes estrategias para diferentes tipos de drogas.

Algunas veces, la reducción de daños se refiere a la disminución del riesgo o de los daños, y su objetivo es minimizar los efectos negativos del consumo de drogas a nivel del individuo y la sociedad. Por lo tanto, generalmente, **las políticas encaminadas a la reducción de daños** abarcan dos elementos: que el daño causado no se limite tan sólo al adicto sino que incluya además el daño causado a la comunidad en su conjunto; y que el daño sea claramente definido, con el fin de permitir el desarrollo de estrategias adecuadas.

Los programas de intercambio de agujas y/o jeringas son un buen ejemplo de las iniciativas de reducción de daños que tienen como objetivo minimizar el daño al individuo y a la comunidad. Del mismo modo, el uso de heroína por prescripción médica en Alemania y Suiza “ha reducido el número de muertes asociadas a las drogas y la delincuencia asociada a la oferta”<sup>304</sup>. Esto ha ocurrido sin aumento en el número de consumidores. En América Latina, la noción de *mitigación*, como se utiliza en el plan de acción nacional de Colombia, se acerca a la idea de “reducción de daños”, dado que tiende a minimizar los impactos negativos del consumo en la vida y la salud de los adictos. A pesar de la evidencia de la eficacia de las políticas de reducción del riesgo y de los daños, éstas siguen siendo desafiadas por aquellos países que utilizan métodos represivos.

Aún cuando existe un **menor número de estrategias nacionales específicas para prevenir el abuso de alcohol, la reducción de daños y el manejo de riesgos hacen parte**

297 Acción por una Sudáfrica Segura, Véase <http://www.safesouthafrica.org.za/>.

298 Sécurité Routière - Observatoire national, en <http://www2.securiteroutiere.gouv.fr/infos-ref/observatoire/index.html>

299 Sécurité Routière - Observatoire national, *La sécurité routière à l'ordre du jour de l'ONU (1er avril 2008)* en [http://www2.securiteroutiere.gouv.fr/vos-infos/presse/communiqués/1-2008/CP\\_01-04-08.html](http://www2.securiteroutiere.gouv.fr/vos-infos/presse/communiqués/1-2008/CP_01-04-08.html)

300 En Europa se alude que esto fue debido en parte a la epidemia de SIDA de 1980 a 1990, Duprez, CRIMPREV, 2007.

301 European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), en [www.emcdda.europa.eu/](http://www.emcdda.europa.eu/).

302 Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, en [www.cicad.oas.org/](http://www.cicad.oas.org/).

303 Consideramos como parte del “pasado reciente” un plan de acción que termina en 2007. Algunos planes han llegado recientemente a término, y no siempre resulta fácil determinar hasta qué punto van a ser renovados o no. La falta de información no significa necesariamente que no se prevé nada para el futuro. El año 2007 parece ser una fecha demasiado cercana para demostrar el interés de un país en el tema del abuso de sustancias psicotrópicas.

304 Centro de Estudios de Seguridad (Center for Security Studies) (2007), *L'économie de la drogue sur l'angle de la politique de sécurité*, Zurich, ETH, N°13, p.3.

**de los planes de acción.** En Francia, Malta, Ucrania, Noruega y Colombia, se han adoptado planes de acción centrados tanto en sustancias lícitas como ilícitas. La Unión Europea adoptó igualmente un plan de acción contra los perjuicios causados por el alcohol, e informó que, en 2005, 15 países miembros ya habían adoptado planes de acción relacionados con el alcohol.

En 2006 se adoptó la estrategia europea de lucha para reducir los daños asociados al consumo de alcohol, compuesta por cinco temas prioritarios: 1) Protección de los jóvenes, los niños y los bebés que aún no han nacido; 2) Reducción de los accidentes de tráfico; 3) Reducción del impacto en el lugar de trabajo; 4) Información, educación y capacitación del público acerca de los efectos negativos del consumo de alcohol; y 5) Desarrollo, apoyo y mantenimiento de un conocimiento común europeo basado en evidencias. **Igualmente, la Comisión Europea hace énfasis en cuanto a que las estrategias nacionales son más eficaces si cuentan con apoyo a nivel local a través de acción comunitaria y alianzas multisectoriales**<sup>305</sup>.

#### 4. Focalizarse en los grupos vulnerables

En Alemania se han puesto en marcha campañas de información diferenciadas para hombres y mujeres, dado que el consumo de alcohol no es el mismo según el sexo. Las mujeres embarazadas son el centro de la prevención del síndrome de alcoholismo fetal. Este síndrome es reconocido como una de las principales causas evitables de malformaciones congénitas y retrasos en los niños. El Programa nacional polaco 2000-2005 realizó una campaña de información acerca de los riesgos del alcoholismo fetal. En Francia se han implementado consultas específicas para las mujeres embarazadas, paralelamente a las campañas de concientización.

En Canadá, las poblaciones indígenas son particularmente el centro de programas de prevención del alcoholismo. En 2005, el Gobierno Federal estableció un fondo específico para la prevención de la delincuencia en las comunidades aborígenes en colaboración con el Centro canadiense de lucha contra el alcoholismo y las toxicomanías (Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies, CCSA) y la Fundación indígena nacional de cooperación para la lucha contra las dependencias (Fondation autochtone nationale de partenariat pour la lutte contre les dépendances, NNAPF). Algunas minorías, como la población Romani en Hungría, se consideran especialmente vulnerables a la dependencia, dado el número de factores de riesgo asociados con sus agresiones.

Un aspecto importante para muchos de los adictos a las drogas o el alcohol es su marginación. Sus condiciones de vida,

y sus condiciones sociales y económicas hacen que para ellos resulte difícil obtener o conservar un empleo, es probable que sean rechazados por muchos sectores de la sociedad, por lo general los encuentran 'difíciles de alcanzar' y requieren esfuerzos de acción social. En Uganda, bajo la responsabilidad del Enlace de desarrollo de la juventud de Uganda (*Uganda Youth Development Link*, UYDEL), el Proyecto de prevención de drogas entre pares (*Peer-to-Peer Drug Prevention Project*, PPPP) es un programa destinado a superar este problema mediante la contratación de jóvenes que viven en los barrios pobres, quienes son entrenados como "educadores de pares". Hasta ahora unos cuarenta jóvenes han recibido capacitación sobre cuestiones de dependencia de drogas y tratamiento y rehabilitación, con el fin de llegar a otros jóvenes que viven en los barrios marginales, que resultan difíciles de alcanzar para las organizaciones no gubernamentales y otros grupos<sup>306</sup>.

La Unión Europea concluyó que **un elemento clave de la implementación exitosa de los programas de abuso de sustancias es que deben estar firmemente interrelacionados con la comunidad**<sup>307</sup>, a través de organizaciones comunitarias locales, grupos religiosos y organizaciones no gubernamentales, así como servicios locales, tales como los servicios de salud, de familia y de la juventud. En los países en desarrollo, con frecuencia puede presentarse una falta de capacidad más allá de las organizaciones no gubernamentales locales para mantener programas de apoyo y tratamiento para los toxicómanos. En Myanmar, el Proyecto de reducción de la demanda basado en la comunidad para tres distritos clave del Estado de Shan del Norte (*Community-based demand reduction for three key townships in the Northern Shan State*<sup>308</sup>), apoyado por la ONUDD, tiene por objeto permitir a las comunidades gestionar sus propios proyectos para reducir la demanda. Esto incluye la capacitación de los agentes de la comunidad y el fortalecimiento de la capacidad institucional para garantizar la sostenibilidad de los proyectos después de terminado el período de apoyo financiero externo.

La rehabilitación de las personas que sufren adicción a las drogas o el alcohol es una preocupación de los países estudiados, tanto por razones de salud pública, como por su lucha contra la reincidencia y la prevención de la delincuencia. La implementación de sistemas de procedimientos judiciales especiales como los tribunales de drogas (*Drug courts*) en Estados Unidos, Canadá y Gran Bretaña, es un ejemplo del deseo de apoyar este tipo específico de delincuencia, entre la represión y la prevención. De igual manera, en Canadá se creó el programa de Tribunales de drogas (*Drug courts*) en 1998, en Toronto, para garantizar la aplicación de una pena alternativa adecuada para este tipo de delincuencia. Los resultados del programa son difíciles de evaluar, sin embargo, el programa de tratamiento, que consta de 28 días de atención, tiene una tasa de éxito entre el

305 Comisión de las Comunidades Europeas (2006), *Comunicación de la Comisión al Consejo*, p.15

306 Peer-to-Peer Drug Prevention Project (PPPP). Consultar el sitio: <http://www.uydel.org/drug.html>

307 Union Européenne. Programme d'action *Prévenir la consommation de drogue et informer le public* (2007-2013).

Ver: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/cobating\\_drugs/l33274\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/cobating_drugs/l33274_fr.htm)

308 ONUDD. *Community-Based Demand Reduction for Three Key townships in the Northern Shan State*, en [http://www.unodc.org/myanmar/projects\\_e76.html](http://www.unodc.org/myanmar/projects_e76.html)

15 y el 30%. Adicionalmente, la reducción de la reincidencia ha alcanzado un resultado del 71%<sup>309</sup>. Este tipo de jurisdicción también ha sido implementado en otros países, por ejemplo en Chile. Iniciado como un proyecto piloto en 2004<sup>310</sup>, 18 tribunales se encuentran en funcionamiento a la fecha. Luego de la

etapa de experimentación la Fundación Paz Ciudadana, editó una guía metodológica<sup>311</sup> que permite apoyar la replicación del programa. Según una evaluación de la satisfacción de los participantes al programa realizada en 2008, este proyecto recibió un alto nivel de satisfacción.

**En conclusión**, es necesario señalar de qué manera el impacto de la droga y el alcohol presenta formas variadas. A nivel internacional, una fuerte movilización de alto nivel ha sido llevada a cabo en la "cruzada contra las drogas". Ésta incluye no sólo la Organización de Naciones Unidas, sino también altos representantes de países como Estados Unidos, México, Colombia, que han invertido fondos considerables para alcanzar resultados decepcionantes. Sin embargo, la lucha contra el tráfico transnacional de estupefacientes sigue siendo la primera prioridad de la acción represiva que se encuentra enfocada hoy en día en la contención del desarrollo del comercio ilegal. Los enfoques comunitarios toman cada vez más en cuenta el entorno y están dirigidos a reducir las "molestias públicas" – o desórdenes – asociados al consumo, al igual que las consecuencias en términos de riesgos colectivos. Los enfoques de salud pública han permitido inventar maneras de responder, enfocadas en las personas consumidoras, con el objetivo de mejorar su salud y a evitar los riesgos asociados al consumo de productos, a favorecer su capacidad de evolucionar de manera autónoma o de rehabilitarse. Estos enfoques también han conducido a implementar herramientas de identificación y monitoreo de los productos disponibles en el mercado, al igual que de los tipos de consumo (por ejemplo, las encuestas *trends* del Observatorio Europeo de Drogas y Dependencias) que contribuyen a tener un mejor conocimiento de un fenómeno en constante evolución. La especificidad de los enfoques de salud pública también han favorecido la aplicación de encuestas longitudinales que permiten evaluar los efectos de una política a largo plazo. Estos diferentes aportes en el campo de la prevención de la criminalidad y la seguridad merecen ser destacados, pues contribuyen al enriquecimiento de prácticas "basadas en el conocimiento" y la evaluación.

---

## Contribuciones

---

### ***Esfuerzos de la Organización Mundial de la Salud para frenar el consumo nocivo de alcohol***<sup>312</sup>

Alexander Butchart

El consumo nocivo de alcohol tiene un impacto importante en la salud pública. Se calcula que en 2002, el uso nocivo de alcohol causó alrededor de 2.3 millones de muertes prematuras en todo el mundo (3.7% de la mortalidad mundial) y fue responsable del 4.4% de la carga mundial de morbilidad. El consumo nocivo de alcohol es un importante factor de riesgo evitable en el caso de los trastornos neuropsiquiátricos y otras enfermedades no transmisibles como las enfermedades cardiovasculares, la cirrosis del hígado y varios tipos de cáncer. Una proporción significativa de la carga de morbilidad atribuible al consumo nocivo de alcohol está determinada por la violencia y las lesiones no intencionales, incluyendo las causadas por accidentes de tránsito, violencia interpersonal y suicidio.

Las políticas sobre el alcohol o los planes de acción para reducir los daños relacionados con el alcohol deben tener en cuenta varios aspectos importantes como la solidez de las pruebas, la sensibilidad cultural, la adaptación a las necesidades y contextos locales, garantizando un enfoque sostenible e intersectorial, y la previsión de un seguimiento y una evaluación adecuados. Las áreas prioritarias para la acción deben centrarse en la prevención del consumo nocivo y deben basarse en la mejor evidencia disponible. Deben abordar los niveles y el contexto de los patrones de consumo de alcohol mediante una combinación de medidas dirigidas a la población en general, los grupos vulnerables (jóvenes y mujeres embarazadas), los individuos afectados y los problemas particulares, tales como la conducción de vehículos bajo efectos del alcohol y la violencia relacionada con el alcohol.

La reducción de los problemas de salud pública causados por el uso nocivo del alcohol a nivel internacional requiere de la coordinación y la participación adecuadas de los diferentes actores internacionales. Tras varias deliberaciones y resoluciones en los últimos años de la Asamblea Mundial de la Salud, la Organización Mundial de la Salud (OMS) está jugando un papel muy

---

309 Jon Mitchell, Peter; *Do drug treatment courts help curb drug use and crime*, Institut du mariage et de la famille du Canada, mayo 6 de 2009.

310 Fundación Paz ciudadana : <http://www.pazciudadana.cl>

311 Droppelman Catalina R. (2008), *Análisis del proceso de implementación de los Tribunales de Tratamiento de Drogas en Chile : Avanzando hacia una política pública*. Fundación Paz ciudadana.

312 Este resumen fue tomado de Estrategias para reducir el uso nocivo del alcohol. Informe de la Secretaría. Sexagésima primera Asamblea Mundial de la Salud, A61/13, tema del programa provisional, 11.10, marzo 20 de 2008.

importante en el desarrollo y apoyo de un marco global para complementar las acciones regionales y nacionales para reducir el uso nocivo del alcohol. El proceso de desarrollo de este marco global incluye reuniones y audiencias públicas vía Internet en las que los individuos, los grupos de la sociedad civil, los Estados miembros de la OMS, las instituciones gubernamentales, las instituciones académicas e investigativas, los agentes económicos y otras partes interesadas, hacen aportes acerca de lo que consideran como estrategias efectivas para reducir los daños asociados al alcohol, y acerca de cómo ellos y sus organizaciones pueden contribuir a reducir el consumo nocivo de alcohol. Los tres componentes de este nuevo marco, de particular importancia para la industria del alcohol, son las estrategias para abordar la disponibilidad de alcohol, la comercialización de bebidas alcohólicas y las políticas de fijación de precios.

La regulación de la producción y la distribución de bebidas alcohólicas es una estrategia efectiva para reducir el consumo nocivo de alcohol y, en particular, para proteger a los jóvenes y a otros grupos vulnerables. Muchos países restringen la venta de alcohol con base en la edad de los consumidores, el tipo de establecimientos que pueden vender bebidas alcohólicas, y la concesión de licencias, por medio de limitación de horarios y días de venta y reglamentos sobre los proveedores y la densidad de los puntos de venta. Sin embargo, en algunos países en desarrollo, los mercados informales son la principal fuente de alcohol y los controles formales a la venta pueden ser de menor importancia hasta que exista un mejor sistema de control y aplicación.

Los jóvenes que han optado por consumir bebidas alcohólicas y que beben regularmente, constituyen un importante segmento del mercado para los productores de alcohol. Es difícil dirigirse a los jóvenes adultos consumidores sin exponer a los grupos de adolescentes menores de edad a las prácticas de comercialización. Los controles o prohibiciones parciales sobre el volumen, la colocación y el contenido de la publicidad de las bebidas alcohólicas son una parte importante de las estrategias, y los resultados de las investigaciones subrayan la necesidad de dichos controles o prohibiciones, en particular, para proteger a los adolescentes y a los jóvenes de las presiones para empezar a beber. Las prácticas de comercialización que atraen a los niños y adolescentes pueden ser vistas como un tema preocupante de las políticas.

El precio es un determinante importante del consumo de alcohol y, en muchos contextos, de la extensión de los problemas relacionados con el alcohol. Se han acumulado muchas pruebas para apoyar la utilización de cambios en los impuestos como un medio para influir en los precios. Las altas tasas de impuestos pueden no ser la primera opción de las políticas en los países en donde los problemas derivados del alcohol son menos importantes o donde hay un gran mercado informal, y las intervenciones dirigidas a subpoblaciones particulares pueden ser más rentables. Incluso en esos países, la disminución de los precios de las bebidas alcohólicas o el aumento del ingreso disponible sin un ajuste adecuado en los precios, podrían contrarrestar esas políticas. Un motivo de especial preocupación surge cuando las bebidas alcohólicas son más baratas que las alternativas no alcohólicas, como el agua embotellada. Adicionalmente, los impuestos son sólo uno de los componentes del precio de las bebidas alcohólicas y los cambios en los impuestos no siempre se reflejan en cambios en el precio de venta al por menor. Del mismo modo, los vendedores o fabricantes pueden tratar de alentar la demanda mediante promociones de precios.

Como complemento de las estrategias relacionadas con la industria del alcohol y otras partes con intereses económicos en el alcohol y sus ventas, la estrategia de la OMS incluye la acción comunitaria para reducir el consumo nocivo de alcohol. Las acciones comunitarias, con la participación adecuada de las diferentes partes interesadas, puede reducir efectivamente el consumo nocivo de alcohol y son especialmente importantes en lugares donde el consumo de alcohol no registrado es alto y donde son frecuentes las consecuencias sociales, tales como la embriaguez pública, el maltrato infantil, la violencia juvenil, la violencia sexual y de pareja, y el abuso de los ancianos. Las acciones comunitarias pueden aumentar el reconocimiento de los daños relacionados con el alcohol en la comunidad, reducir la aceptabilidad de la embriaguez pública, impulsar otras medidas políticas a nivel comunitario, fortalecer las asociaciones y redes de agencias comunitarias y organizaciones no gubernamentales, proporcionar atención y apoyo a las personas afectadas y a sus familias, y movilizar a la comunidad contra la venta y el consumo de alcohol ilícito y potencialmente contaminado. Desde una perspectiva de salud pública, el alcohol producido de manera ilícita e informal puede producir otros efectos negativos para la salud si la bebida contiene metanol u otros contaminantes, y su producción y distribución están bajo un menor control que el alcohol fabricado y vendido legalmente. Hay pocas pruebas de la eficacia de las medidas para contrarrestar los efectos, en materia de salud pública, del consumo de alcohol producido ilegalmente, pero se enfocan hacia una combinación de la movilización de la comunidad, la coerción y el control. La viabilidad y la eficacia de las contramedidas se verán influenciadas por el hecho de que el poder adquisitivo de quienes compran alcohol producido de manera informal, por lo general es extremadamente bajo.

El enfoque directo, en la reducción de las consecuencias negativas del consumo e intoxicación con alcohol, es constituir una estrategia eficaz en contextos específicos. Se han desarrollado una serie de intervenciones para reducir los daños asociados al alcohol en los alrededores de los locales con licencia para la venta. Las intervenciones centradas en cambiar el entorno de la vida nocturna, pueden reducir las consecuencias nocivas del consumo de alcohol en estos lugares y alrededor de ellos, sin necesidad de alterar los niveles generales de consumo. El impacto de estas medidas es mucho mayor cuando hay una activa y continua aplicación de leyes y reglamentaciones que prohíben la venta de alcohol a clientes intoxicados y cuando hay vigilancia de las calles en las horas de la noche. Sin embargo, la base de pruebas para los enfoques de reducción de daños todavía no está suficientemente bien establecida como la base de pruebas de la regulación de la disponibilidad y demanda de bebidas alcohólicas.



PARTE 2  
ANÁLISIS TRANSVERSAL



---

# CAPÍTULO 5

## PRINCIPALES TENDENCIAS DE LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD

---



# Principales tendencias de la prevención de la criminalidad

En la edición 2008 del Informe Internacional, destacamos el establecimiento de normas y estándares internacionales en el campo de la prevención, y el reconocimiento progresivo por parte de las organizaciones intergubernamentales de la importancia del Estado de Derecho, la protección y la seguridad para el desarrollo social y económico. A nivel nacional, observamos que cada vez más países están adoptando estrategias de prevención de la criminalidad que responden de forma integral o parcial a los estándares internacionales. Sin embargo, También observamos que algunos países aun mantienen, e incluso fortalecen, sus enfoques represivos, particularmente algunos manteniendo o fortaleciendo enfoques represivos. Esto hace referencia particularmente a algunos países del "Norte".

En 2010, constatamos que el número de organismos internacionales y regionales y las organizaciones que están integrando los asuntos de prevención y seguridad en sus programas, sigue aumentando, así como las herramientas para facilitar la implementación efectiva de las directrices de la ONU.

El análisis detallado de las tendencias nacionales continúa siendo difícil debido a las barreras lingüísticas y a la falta de información precisa en algunos países, existiendo una diferenciación entre las políticas adoptadas oficialmente y su implementación. Del mismo modo, tanto a nivel regional como al interior de las regiones, existen importantes variaciones en cuanto a las circunstancias y a los desafíos que enfrentan los países, aún cuando hayan sido adoptados enfoques similares para la prevención. No obstante, queda claro que cada vez más países están desarrollando enfoques equilibrados para la seguridad y la protección que incluyen la prevención de la criminalidad.

## 1. La prevención es considerada cada vez más en el marco de programas de asistencia técnica internacional

Desde la publicación de nuestro anterior Informe Internacional sobre la Prevención de la criminalidad y la Seguridad de la Comunidad en 2008, no se han adoptado nuevas normas o estándares internacionales. Sin embargo, se ha hecho énfasis en la implementación de las normas existentes y en una integración más eficaz del tema de la prevención y la seguridad comunitaria en los programas de desarrollo y reconstrucción.

### 1.1 Una mayor implementación de las normas de las Naciones Unidas en materia de prevención de la criminalidad

En los últimos años, se ha producido una mayor cantidad de herramientas concretas para ayudar al desarrollo de la prevención, en particular por parte de la ONUDD y ONU-Hábitat, las cuales incluyen ayudas para la asistencia técnica. Las resolucio-

nes adoptadas en la 17ª Reunión de la Comisión de Prevención de la criminalidad y Justicia Penal en abril de 2008, reafirmaron la necesidad de reforzar la prevención de la criminalidad en las zonas urbanas, el papel de los ciudadanos y la necesidad de lograr un mayor equilibrio entre la prevención y las medidas de la justicia penal.

**La ONUDD ha desarrollado una serie de herramientas para apoyar la implementación de normas y estándares en materia de prevención de la criminalidad y la justicia penal. Las Herramientas para la Evaluación de la Justicia Penal**, desarrolladas desde 2006, tienen por objeto ayudar a agencias, donantes, gobiernos y otras partes interesadas, a llevar a cabo evaluaciones acerca de las necesidades de asistencia técnica en forma sistemática y a garantizar la integración de las normas y estándares de las Naciones Unidas. Esta guía práctica incluye una serie de herramientas de referencia cruzada acerca de los aspectos del sistema de justicia, incluyendo la vigilancia policial, el acceso a la justicia, las medidas privativas y no privativas de la libertad y una serie de cuestiones transversales tales como la justicia de menores y la asistencia a las víctimas.



Las **Herramientas para la evaluación de la prevención de la criminalidad** han sido desarrolladas en colaboración con el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), como parte de las Herramientas para la evaluación de la justicia penal. Utilizadas en combinación con la guía principal, estas herramientas suministran información acerca de la importancia de evaluar las necesidades en materia de prevención de la criminalidad, teniendo en cuenta los tipos de problemas y cuestiones que un país enfrenta, así como aquello que debe abarcar la evaluación. Las herramientas incluyen una serie de preguntas acerca de las actuales estructuras, instituciones y capacidades, a nivel nacional, regional y local, con el fin de determinar las capacidades existentes y ayudar a priorizar los objetivos más adecuados para la asistencia técnica<sup>313</sup>. La guía indica además a los gobiernos cómo llevar a cabo su propia evaluación en cuanto a sus capacidades de prevención de la criminalidad.

313 UNODC (2009). *Crime Prevention Assessment Tool: Cross-Cutting Issues 5*. United Nation Publication, New York.

**El plan estratégico e institucional a mediano plazo de la ONU-Hábitat 2008-2013 (PEIMP)** reiteró su misión de alcanzar una "Urbanización sostenible". El plan hace un fuerte énfasis en el **fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales**, incluyendo a los países en postconflicto, ayudando a Estados y ciudades a responder al continuo crecimiento de las áreas urbanas, particularmente de los barrios marginales, y suministrando una infraestructura adecuada y de servicios básicos a todos los ciudadanos<sup>314</sup>.

La ONUDD, por ejemplo, ha puesto en marcha en 2007 el proyecto regional *Prevención de la criminalidad y mejoramiento del acceso a la justicia en algunos centros urbanos en África Oriental*<sup>315</sup>. El proyecto tiene por objeto reducir la criminalidad urbana y aumentar el acceso a la justicia mediante la implementación de políticas de seguridad urbana y el apoyo a organizaciones comunitarias. Otros proyectos tales como el *Fortalecimiento de la integridad y las capacidades de los tribunales en 90*,<sup>316</sup> y el *Fortalecimiento de la integridad y del sistema judicial en Mozambique* también están siendo implementados para mejorar el funcionamiento de los sistemas de justicia penal. La ONUDD también ha desarrollado una serie de proyectos comunitarios con el fin de aumentar la concientización acerca de las drogas y apoyar las iniciativas de base y los servicios de aproximación comunitaria, como la *Prevención del consumo de drogas y del VIH entre los usuarios de drogas, los UDVP (usuarios de drogas por vía parenteral) y las poblaciones vulnerables en Kenya (2005 - 2008)*<sup>317</sup>.

Los miembros de los institutos que integran la red de programas de la ONUDD (PNI), que incluye el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), el Instituto Europeo para la Prevención y el Control de la Criminalidad (HEUNI), el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Criminalidad y la Justicia (UNICRI), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), el Instituto de Naciones Unidas para Asia y el Lejano Oriente (UNAFEL) y el Instituto Australiano de Criminología (AIC), vienen haciendo un mayor énfasis en la capacitación y el desarrollo de capacidades con el fin de fortalecer las instituciones para enfrentar la criminalidad organizada, el tráfico de seres humanos, la violencia contra la mujer, la criminalidad cibernética y la educación en las prisiones, entre otros, así como también en la capacitación y desarrollo de capacidades de la policía, los jueces y otros profesionales del sistema de justicia penal. Algunas de las actividades de capacitación incluyen la preven-

### **Plataforma policial para el desarrollo urbano Programa Ciudades más seguras ONU-Hábitat**

El Programa Ciudades más seguras de ONU-Hábitat<sup>319</sup> identificó claramente en su Plan estratégico 2008-2013, la relación con el **sector de la policía y sus procesos de reforma**, como un elemento importante que debe desarrollarse, dado el papel que puede desempeñar en asociación con la policía para el logro de una urbanización sostenible.

En noviembre de 2009, ONU-Hábitat puso en marcha una **Plataforma policial para el Desarrollo Urbano** (Police Platform for Urban Development, PPUd), que proporciona un mecanismo para la policía y los especialistas del área para discutir acerca del desarrollo de las ciudades, sus estatutos y, lo que es más importante, los factores situacionales que ofrecen oportunidades a los delincuentes para cometer delitos o que aumentan el riesgo de victimización y las causas de la criminalidad que se producen en contextos específicos de la urbanización. A través de esta plataforma, los agentes del desarrollo urbano también tendrán la oportunidad de aprender más acerca de los diferentes tipos de intervenciones de la policía y la actividad policial en general.

ción de la criminalidad. UNICRI, por ejemplo, ha desarrollado programas de capacitación en países como Albania y Etiopía, dirigido a jueces, fiscales y demás personal de la justicia en materia de cooperación judicial<sup>318</sup>. El HEUNI viene colaborando en el desarrollo de herramientas de evaluación de las políticas, como es el caso de una encuesta piloto sobre la victimización en la Unión Europea y los programas JUSTIS que han sido diseñados para suministrar indicadores con base en la evidencia para evaluar la confianza pública en el sistema de justicia penal y el temor a la criminalidad.

En el campo de la seguridad de las mujeres, la organización no gubernamental especializada *Mujeres y ciudades* publicó el informe *Auditorías de seguridad de las mujeres: ¿Qué funciona*

314 ONU-HÁBITAT (2007), *Plan Estratégico e Institucional de Mediano Plazo (PEIMP) en Un vistazo: una respuesta institucional de ONU-Hábitat frente al desafío urbano*. Nairobi.

315 ONUDD, Oficina regional para África Oriental, Véase: <http://www.unodc.org/kenya/en/projects.html> (consultado en junio de 2008).

316 Fortalecimiento de la integridad y la capacidad de los tribunales en Sudáfrica: [http://www.unodc.org/southernafrica/en/cpac/strengthening\\_courts.html](http://www.unodc.org/southernafrica/en/cpac/strengthening_courts.html) (consultado en enero 2009).

317 *Prevention of drug use and HIV among drug users, IDUs and vulnerable populations in Kenya (2005-2008)*

318 UNICRI (2007), *Informe de actividades 2006-2007, Programa de trabajo 2008-2009*. Turín.

319 El Programa Ciudades más Seguras de ONU-Hábitat, que trabaja en la promoción de prácticas de prevención de la criminalidad y la violencia en contextos urbanos, actualmente está trabajando en estrategias de múltiples partes interesadas que tratan igualmente la inseguridad de manera integral.

y dónde? (*Women's Safety Audits: What Works and Where?*)<sup>320</sup>, el cual presenta una evaluación internacional comparativa de las buenas prácticas en el uso de las auditorías de seguridad de las mujeres en una serie de ciudades de diferentes regiones, evaluando las fortalezas del empoderamiento femenino, su participación en los gobiernos locales en asuntos de seguridad de género en contextos urbanos, y cómo pueden ser superados los problemas encontrados.

El Programa Ciudades más seguras también se centra en los enfoques participativos e incluyentes con los jóvenes en riesgo. La *Cumbre internacional sobre prevención de la criminalidad juvenil y de ciudades*, llevada a cabo en junio de 2008 y organizada por KwaZulu-Natal, en Durban, Sudáfrica, fue realizada con el fin de fomentar el diálogo entre los jóvenes y las autoridades locales<sup>321</sup>. Uno de los resultados de la cumbre, realizada en colaboración con el CIPC, es el desarrollo de una **Guía de recursos para la juventud**, una herramienta sobre iniciativas participativas dirigida por y para los jóvenes, puesto en marcha en el Foro Urbano Mundial en marzo de 2010 (véase recuadro a continuación).

### La Guía de Recursos para la juventud



La Guía de recursos para la juventud realizada por el CIPC y ONU-Habitat reúne información acerca de proyectos liderados por jóvenes y de la participación de los jóvenes en la prevención de la violencia y la victimización, y trata algunos de los principales problemas que afectan a los jóvenes de todo el mundo. Esta guía está destinada a los jóvenes, especialmente entre 15 y 24 años, o hasta 30, a los trabajadores jóvenes, a las personas, a las organizaciones y a los grupos que trabajan con jóvenes, y trata además las cuestiones que afectan a la juventud y a los gobiernos locales.

## 1.2 La prevención de la violencia y de la criminalidad se encuentran entre las prioridades de las principales agencias de Naciones Unidas

Para los organismos de las Naciones Unidas, la agenda establecida por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, adoptados en 2000, sigue dando forma a sus actividades. Los objetivos son reducir la pobreza, la mortalidad infantil, la desigualdad de género, el VIH/SIDA, así como mejorar la educación, la salud, el desarrollo ambiental y las alianzas mundiales. La protección y la seguridad no son un objetivo específico pero han sido reconocidas por la mayoría de las agencias como un componente esencial para el logro del desarrollo sostenible.

### Los objetivos de desarrollo del milenio<sup>322</sup> Para alcanzar en 2015

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2. Lograr la educación primaria universal
3. Promover la igualdad entre géneros y el empoderamiento de las mujeres
4. Reducir la mortalidad infantil
5. Mejorar la salud materna
6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades
7. Asegurar la sostenibilidad del medio ambiente
8. Desarrollar una asociación mundial para el desarrollo

Un rápido análisis respecto a los documentos producidos por las organizaciones internacionales del sistema de Naciones Unidas – a excepción de los Bancos de Desarrollo – permiten comparar la recurrencia de diferentes términos que se relacionan con el campo de la prevención y de la seguridad. Sin pretender ilustrar el nivel de prioridad asignado por cada organismo a estos temas, este análisis permite concluir que todas las agencias se preocupen de manera directa o indirecta de la prevención y de la seguridad.

320 ONU-HÁBITAT, *Mujeres y ciudades internacional (2008)*, Auditorías de la seguridad de la Mujer: ¿Qué funciona y dónde?: informe preliminar. Nairobi: Programa Ciudades más seguras.

321 ONU-HÁBITAT, *Programa Ciudades más Seguras*, en: <http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=1433&catid=375&typeid=24&subMenuId=0> ; ONU-HÁBITAT, *Cumbre Internacional sobre Prevención de la criminalidad Juvenil y de Ciudades*, en: <http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=5601&catid=375&typeid=11&subMenuId=0>

322 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU fueron adoptados en 2000 por todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. El *Informe 2008* acerca de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* documenta los progresos alcanzados hasta el momento en el logro de los objetivos. Véase [www.un.org/millenniumgoals](http://www.un.org/millenniumgoals).

## Análisis de palabras clave<sup>323</sup>

	PNUD	ONUDD	ONU-HÁBITAT	OMS	OIT	OIM	UNICEF	Número total de accesos
Derechos Humanos	66 900	75	1 620	26 300	40 341	2 570	9 808	148 404
Gobernabilidad y buena gobernabilidad	37 000	620	9 280	37 810	4 823	790	1 903	92 226
Violencia & prevención de la violencia	20 465	974	2 575	44 570	4 948	1 836	6 734	82 102
Desarrollo sostenible	60 100	238	3 480	12 100	2 205	1 010	1 934	81 067
Igualdad de género	24 300	75	761	3 530	3 286	283	1 752	33 987
Seguridad humana & protección humana	8 230	154	301	1 136	636	338	3 476	14 271
Prevención de la criminalidad	616	2690	1 170	462	93	129	604	5 764
Prevención basada en los conocimientos & prevención basada en evidencias	4	14	1	171	0	1	2 571	2 762
Seguridad comunitaria	584	38	166	334	18	1	1 502	2 643

Es evidente que los temas de Derechos Humanos y de buena gobernabilidad son prioridades entre las agencias, lo que refleja su lugar clave en los principios que respaldan las normas y estándares aprobados por las Naciones Unidas y su importancia transversal. La igualdad de género y el desarrollo sostenible son prioridades de igual importancia.

La OMS desarrolló una **estrategia de salud y Derechos Humanos**<sup>324</sup> en el año 2000. Esta estrategia tiene como objetivo apoyar a los gobiernos en la integración de un enfoque para el desarrollo de la salud basado en los Derechos Humanos, así

como promover el Derecho a la Salud en el Derecho Internacional y en los procesos de desarrollo internacional<sup>325</sup>. El enfoque de UNICEF para los Derechos Humanos evidentemente abarca todo el espectro de los derechos de los niños. Todas las actividades de la UNICEF están directa o indirectamente relacionadas con la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) (véase recuadro).

### Vigésimo aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño

En 1989, las Naciones Unidas adoptó por primera vez la **Convención sobre los Derechos del Niño**, el primer acuerdo internacional jurídicamente vinculante para los niños que incorpora los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. La Convención incluye 54 artículos y dos Protocolos opcionales. Los cuatro principios fundamentales del mismo son la no discriminación; la dedicación a los mejores intereses del niño; el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo; y el respeto de las opiniones del niño. Todos estos derechos son esenciales para la dignidad humana, para ayudarles a satisfacer sus necesidades básicas y las oportunidades de alcanzar su pleno potencial. Para proteger estos derechos, la Convención establece normas en el cuidado de la salud, la educación y la prestación de servicios jurídicos, civiles y sociales. Al aceptar estas normas, los gobiernos nacionales se comprometen a proteger y garantizar los derechos del niño, y a rendir cuentas a la comunidad internacional.

CONVENCIÓN RELATIVA A LOS DERECHOS DEL NIÑO: [http://www.unicef.org/rightsite/237\\_416.htm](http://www.unicef.org/rightsite/237_416.htm)

Véase también la contribución de Guillaume Landry al final del capítulo

323 Utilizando el motor de búsqueda suministrado por las páginas Web de las agencias, se registró el número de "accesos" obtenidos para cada palabra clave seleccionada. Las agencias varían en tamaño y actividades, de manera que los números son tan sólo indicativos. El análisis se llevó a cabo en febrero de 2009 y excluyó los Bancos de Desarrollo.

324 World Health Organization, *Health & Human Rights*. en: [http://www.who.int/hhr/HHRETH\\_activities.pdf](http://www.who.int/hhr/HHRETH_activities.pdf).

325 Por ejemplo, en su plan de trabajo 2008/2009, la OMS desarrolló un manual acerca de un enfoque de salud basado en los derechos humanos en el contexto de las Estrategias de reducción de la pobreza, así como también desarrolló un proyecto acerca de la salud y los derechos humanos de los pueblos indígenas.

## **El tratado de Lisboa de la Unión Europea: creación de un nuevo marco legal para la prevención de la criminalidad**

El tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007, y ratificado por los 27 Estados miembros en Junio de 2009, entró en vigor en Diciembre de 2009. Es el primer tratado de la Unión Europea que menciona la prevención de la criminalidad como una de las áreas de acción de la Unión (artículo 84 del tratado sobre el funcionamiento de la UE). Luego de su entrada en vigor, el Consejo de Europa adoptó el Programa de Estocolmo, nuevo programa plurianual destinado a suceder los programas de La Haya y de Tampere. Bajo la presidencia pro-tempore de Suecia, la prevención de la criminalidad es un tema importante sobre el cual la Unión Europea debe reforzar su acción. A partir de la actual Red Europea de Prevención de la Criminalidad, el Programa de Estocolmo prevé la creación de un observatorio para la prevención de la criminalidad encargado de coleccionar, analizar y difundir los conocimientos sobre la criminalidad, particularmente la criminalidad organizada y sus medios de prevenirla. Su secretaria estaría localizada en una de las agencias existentes de la Unión Europea.

Fuente: Comisión de la Unión Europea (2008), Versiones consolidadas del tratado de la Unión Europea y del tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea.

GGuía de la Comisión Europea sobre el Tratado de Lisboa: [http://ec.europa.eu/publications/booklets/others/84/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/publications/booklets/others/84/index_fr.htm)  
[http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/intro/doc/stockholm\\_program-fr.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/stockholm_program-fr.pdf)

El PNUD se ha centrado en el desarrollo de actividades basadas en tres áreas estratégicas de intervención: el fortalecimiento de los sistemas nacionales de Derechos Humanos, la promoción de la aplicación de un enfoque basado en los Derechos Humanos para la programación del desarrollo, y un mayor compromiso con los mecanismos internacionales de Derechos Humanos<sup>326</sup>.

El vínculo entre estos componentes es evidente en las actividades de las agencias. Por ejemplo, los programas desarrollados para promover los Derechos Humanos incluyen aspectos tales como el fortalecimiento de la sociedad civil, el funcionamiento eficaz del sistema de justicia penal y los organismos de aplicación de la ley, y la promoción de instituciones responsables, con procesos de toma de decisiones democráticos y transparentes.

Por lo demás, la violencia y la prevención de la violencia son una preocupación central para todos los organismos, que como el PNUD, la OMS o UNICEF la abordan ampliamente. El Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud de 2002 destacó la importancia de la prevención de la violencia mediante un enfoque de salud pública basado en pruebas, para reducir los factores de riesgo y fortalecer así la capacidad de recuperación y los factores de protección. La Alianza para la Prevención de la Violencia (APV) fue establecida por la OMS en 2004 como parte de su Campaña Mundial para la Prevención de la Violencia (véase recuadro). Más recientemente, la OMS se viene centrando en cómo la prevención de la violencia se puede integrar más eficazmente en los programas de desarrollo. UNICEF pone su atención en el maltrato infantil y prioriza las medidas de prevención "basadas en el conocimiento" y las prácticas y enfoques metodológicos que han sido objeto de evaluaciones. Por lo demás, UNICEF dirige un grupo de reflexión y de intercambio especializado en la justicia de menores.

### **Grupo Interinstitucional sobre Justicia Juvenil (IPJJ)**

El Grupo Interinstitucional sobre Justicia Juvenil (IPJJ) fue establecido en 1997 mediante Resolución 1997/30 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, con el fin de facilitar y mejorar la coordinación a nivel mundial y de los países de la asistencia técnica a la justicia de menores. Su trabajo está guiado por una serie de normas y directrices internacionales que incluyen: la Convención sobre los Derechos del Niño, otras normas y estándares sobre justicia de menores y otros instrumentos pertinentes.

Según su plan estratégico 2009-2010, las prioridades estratégicas son:

- (i) Informar a los miembros del Grupo acerca de las solicitudes de asistencia técnica y asegurar el seguimiento coordinado de las acciones;
- (ii) Aumentar la difusión del Grupo y mejorar las condiciones de las cuestiones de justicia de menores a nivel internacional;
- (iii) Aumentar la disponibilidad de los instrumentos existentes de asistencia técnica y los recursos para la justicia de menores;
- (iv) Desarrollar instrumentos comunes y documentar las buenas prácticas;
- (v) Desarrollar posiciones comunes.

Actualmente, el Grupo cuenta con catorce miembros, que incluyen organizaciones internacionales y ONG especializadas.

Grupo de justicia juvenil

<http://www.juvenilejusticepanel.org/es/>

326 UNDP (2005), *Human Rights in UNDP: practice note*, p.11. Véase: [http://www.undp.org/governance/docs/HRPN\\_English.pdf](http://www.undp.org/governance/docs/HRPN_English.pdf)

### 1.3 Integrar mejor la prevención en los programas de desarrollo

En su informe de 2009 "Prevención de la violencia y reducción de sus efectos: cómo los organismos de desarrollo pueden ayudar", la OMS entrega algunas directrices prácticas respecto

a la integración de enfoques más eficaces para la prevención de la violencia, en el marco de programas de desarrollo internacional.

#### Alianza para la Prevención de la Violencia

La Alianza para la Prevención de la Violencia (APV) se formó en enero de 2004 con base en los principios y recomendaciones descritos en el *Informe mundial sobre la violencia y la salud (World report on violence and Health, WRVH)* de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y su posterior Campaña mundial de prevención de la violencia (Global Campaign for Violence Prevention, GCVP). Entre los miembros de la APV figuran los gobiernos de los Estados miembros de la OMS, organizaciones no gubernamentales y comunitarias y organizaciones privadas, internacionales e intergubernamentales que trabajan en la prevención de la violencia las cuales, en conjunto, representan instituciones de organismos gubernamentales, no gubernamentales y privados que funcionan a nivel comunitario, nacional, regional e internacional. Este marco conformado por diversos actores está vinculado por la adopción voluntaria de los principios y enfoques comunes para la prevención de la violencia, derivados del WRVH y la GCVP.

Los tres principales objetivos de la APV son:

- ↳ Aumentar la capacidad para reunir información sobre la epidemiología de la violencia;
- ↳ Ampliar la base de pruebas acerca de aquellos elementos que funcionan y aquellos que no, en las políticas y programas para la prevención de la violencia, realizando para ello pruebas de los programas prometedores en una variedad de escenarios, así como evaluaciones de los modelos de intervención que aún no han sido probados;
- ↳ Fomentar la implementación generalizada de aquellos programas que han probado su eficacia e interrumpir aquellos que no lo han logrado".

El enfoque de la APV gira en torno a tres modelos teóricos: la tipología de la violencia, el enfoque de salud pública y el marco ecológico. La tipología de la violencia, presentada bajo el WRVH, incluye la violencia autodirigida, la interpersonal y la colectiva. El APV dirige principalmente sus esfuerzos a la violencia interpersonal, la cual es responsable de gran parte de las muertes y discapacidades mundiales acaecidas por móviles violentos. Este enfoque también aborda la relación entre la violencia interpersonal y otros tipos de violencia. El enfoque de salud pública de la APV considera la prevención a través de perspectivas de salud pública, con especial énfasis en las estrategias de prevención primaria y el apoyo a las víctimas. Reconoce que la prevención de la violencia tiene un impacto mucho más allá del momento en que el individuo es afectado. Puede restablecer a la comunidad en general, y afectar la totalidad del curso de la vida de un individuo. A corto plazo, las consecuencias físicas y psicológicas de la criminalidad pueden cambiar de forma permanente la calidad de vida de los afectados y de sus familias y amigos. Estas consecuencias pueden alterar la salud social y económica de las comunidades, si la situación de violencia es particularmente extendida. La violencia es a la vez causa y consecuencia de la pobreza, la desigualdad social y la desigualdad económica. Además, puede afectar negativamente el ciclo de vida de una persona. La experiencia de una situación violenta puede traer consecuencias negativas para el desarrollo y la psicología del menor en su adolescencia, conduciendo a comportamientos de alto riesgo que podrían aumentar las posibilidades de sufrir, por otras causas, la muerte o lesiones graves en etapas posteriores de sus vidas. Esta comprensión de las situaciones de violencia desde una perspectiva de la salud pública, lleva a los miembros de la APV a adoptar medidas de prevención primaria y a categorizar las intervenciones para tratar sus factores, principalmente en cuatro aspectos: la persona, las relaciones, el nivel comunitario y el nivel social.

**El Programa Global de Prevención de la Violencia Armada (AVPP)** fue desarrollado en 2005 por la OMS<sup>327</sup>, en colaboración con el PNUD, con el fin de fomentar el desarrollo de un marco para una política internacional y para promover las mejores prácticas y respuestas eficaces en lo que respecta a la violencia armada y su prevención. *Ejemplo de apoyo al gobierno de Brasil para prevenir la violencia armada en el país*<sup>328</sup>.

327 World Health Organization, Armed Violence Prevention Programme, en: [http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/violence/activities/armed\\_violence/en/index.html](http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/activities/armed_violence/en/index.html)

328 PNUD, OMS, Gobierno de la República de Brasil (2005), Apoyo a la prevención de la violencia armada en Brasil.

Para el **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**, la prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana en América Latina constituye una de sus principales prioridades, dado que la criminalidad impide el desarrollo del país y amenaza la consolidación de las instituciones democráticas y del capital social. En 2008, el BID renovó su inversión en programas de prevención y fortalecimiento de las instituciones y cuyo objetivo es crear alianzas estratégicas con los clientes. El enfoque de su trabajo así como de la investigación financiada continúa haciendo énfasis en la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia en las comunidades, los grupos vulnerables, la violencia juvenil y la rehabilitación, la violencia contra la mujer, la criminalidad organizada, la policía comunitaria, y la producción de guías para el manejo de la seguridad y los costos económicos de la violencia<sup>329</sup>.

El **Banco Mundial** creó la **unidad de Conflictos, criminalidad y violencia** dentro de su Departamento de desarrollo social. Su objetivo es centrarse en la prevención de los conflictos violentos y la violencia "cotidiana" en los países en desarrollo. Una conferencia de dos días sobre "*Prevención de la violencia: una dimensión fundamental del desarrollo*", organizada por el Banco Mundial en abril de 2009, examinó el impacto de la violencia en el desarrollo social y económico, y las estrategias para abordar la violencia en la agenda de desarrollo. De la conferencia surgieron tres mensajes claves:

1. El desarrollo eficaz y sostenible requiere una atención activa del conflicto y la violencia, así como acciones bien fundadas para prevenir y mitigar sus impactos.
2. La necesidad de construir vínculos más fuertes entre las distintas ideas, personas, instituciones y disciplinas, con el fin de mejorar los enfoques para la reducción de la violencia.
3. La prevención de la violencia es un área importante de compromiso del Banco Mundial y debe ser integrada a los sectores donde el Banco Mundial tiene experiencia y conocimiento.

#### **Prevención de la criminalidad en países en post-conflicto:**

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) continúa integrando la prevención de la criminalidad y la seguridad en su trabajo<sup>330</sup>, dando prioridad al **desarrollo de capacidades** a nivel nacional y local con el fin de fortale-

cer las instituciones de manera que presten apoyo y servicio adecuados a los ciudadanos. Los vínculos entre **seguridad y desarrollo han dado lugar a numerosas actividades en el área de Prevención de Crisis y Recuperación**. Esto incluye la prevención de conflictos, la construcción y recuperación de la paz, la reducción de armas cortas, el desarme y la desmovilización de excombatientes, así como también la recuperación. Dado que la demanda de apoyo para la prevención de crisis es cada vez mayor, el PNUD realizó actividades en 83 países en desarrollo en 2008, y prestó apoyo para la recuperación en 20 países, reforzando la capacidad de los gobiernos a nivel nacional y local<sup>331</sup>. Por ejemplo, prestó asistencia en el restablecimiento de la seguridad ciudadana y la cohesión social en Belice, República Dominicana, Georgia, Sudán y China, así como también prestó apoyo a los procesos de retorno y reintegración en Mauritania, Turquía y Sri Lanka. Se han desarrollado diferentes programas destinados a responder a los desafíos relacionados con el desarme, la desmovilización, la inserción y reintegración de excombatientes en países que han experimentado conflictos civiles (ver contribución de Samuel Tanner al final del capítulo).

Otro componente de su trabajo se centra en restablecer la seguridad en la comunidad. En 2008, el PNUD desarrolló un nuevo programa mundial sobre **fortalecimiento del Estado de derecho en países en conflicto y en post-conflicto**, con un énfasis especial en el acceso de las mujeres a la justicia, la creación de instituciones y la justicia de transición, promoviendo la confianza y la reconciliación. **El género es uno de los principales componentes de este trabajo**. Su *Agenda de ocho puntos para el fortalecimiento de la mujer y la igualdad de género en la prevención de crisis y la recuperación*<sup>332</sup>, iniciada en 2006, tiene como objetivo identificar y responder a las necesidades de las mujeres y las niñas en tiempos de crisis, asegurando iniciativas centradas en la participación de las mujeres en los procesos de construcción de paz y la prestación de un apoyo socioeconómico y jurídico adecuado. En 2007, el PNUD prestó asistencia para capacitar a más de 25.000 jueces, fiscales, abogados, policías, personal de seguridad, personas desplazadas, líderes tradicionales y representantes de la sociedad civil sobre la violencia sexual basada en el género<sup>333</sup>. En el norte de Uganda, el PNUD trabajó con las instituciones nacionales para crear capacidades para prevenir la violencia de género como parte esencial de la construcción de paz y la

329 Entre las publicaciones del BID sobre el tema esta *La Violencia en América Latina y el Caribe: un marco para la acción*, publicado en 1999. *Las directrices para el diseño de proyectos de reducción de la violencia y Énfasis en la Prevención de la Seguridad Ciudadana* (2005), demuestran el interés del BID en la promoción de la prevención de la criminalidad en América Latina y el Caribe. La División de Desarrollo Social del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID también ha producido varias notas técnicas que tratan los factores relacionados con la violencia y la prevención de la violencia, tales como: las causas de la violencia, las consecuencias económicas y sociales de la violencia, el control de la violencia a nivel municipal, la violencia doméstica contra la mujer y el papel de la policía en la prevención de la violencia.

330 El mandato del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es ayudar a los países a encontrar soluciones para hacer frente a los desafíos del desarrollo. Las principales áreas de interés son: la gobernabilidad democrática, la prevención de crisis y recuperación, la reducción de la pobreza, el desarrollo del medio ambiente y el desarrollo sostenible, el VIH/SIDA y los derechos humanos.

331 PNUD (2009), *Informe Anual*, véase: <http://www.undp.org/spanish/publicaciones/annualreport2009/report.shtml>.

332 United, Natos, *United Nations Development Programme: Crisis Prevention and Recovery (eight point agenda)*, en: [http://www.undp.org/cpr/we\\_do/8\\_pa.shtml](http://www.undp.org/cpr/we_do/8_pa.shtml)

333 PNUD, *Agenda de ocho puntos para el fortalecimiento de la mujer y la igualdad de género*, Ejemplos de Países, en: [http://www.undp.org/cpr/we\\_do/8\\_pa\\_country\\_examples.shtml](http://www.undp.org/cpr/we_do/8_pa_country_examples.shtml)

recuperación después del conflicto. Una importante parte de este trabajo es el fomento de la participación de las mujeres en el proceso de construcción de paz, así como su inclusión en las iniciativas de prevención a nivel comunitario<sup>334</sup>.

La reducción de las armas pequeñas constituye otro componente importante de la labor del PNUD. El PNUD suministró asistencia técnica para desarrollar el Plan nacional de desarme en Guatemala en 2007, haciendo énfasis en las iniciativas para reducir las armas cortas relacionadas con la violencia a nivel local, y el desarrollo de la primera política pública municipal en materia de seguridad ciudadana, "*La Política municipal de seguridad ciudadana de Santa Lucía Cotzumalguapa*"<sup>335</sup>. Se estableció una Comisión municipal de seguridad para aumentar la conciencia pública del problema, y para ayudar a identificar las principales preocupaciones de los ciudadanos en materia de protección y seguridad. Desde la implementación del programa han disminuido los delitos violentos en el municipio de Santa Lucía.

#### 1.4 Seguridad pública y prevención de la criminalidad: nuevos motivos de preocupación de las organizaciones políticas regionales

Varias organizaciones intergubernamentales regionales están también fomentando el desarrollo de políticas y programas con relación a la seguridad y la protección de los ciudadanos.

La Organización de Estados Americanos (OEA) celebró su *Primera reunión de Ministros en materia de seguridad pública en las Américas*, en octubre de 2008 en México. En la reunión participaron funcionarios de alto nivel en materia de seguridad pública, provenientes de 34 países, para destacar la importancia de la seguridad, la prevención de la criminalidad y la reducción de la criminalidad. La mayor parte de la atención se centró en la criminalidad transnacional, pero también se hizo énfasis a la prevención de la criminalidad local. La *Segunda reunión*, llevada a cabo en Santo Domingo, República Dominicana, en noviembre de 2009, se centró específicamente en el tema de la seguridad pública, la violencia y la inseguridad. En la reunión se destacó la importancia de la prevención de la criminalidad, la violencia y la inseguridad, el estableciendo de un manejo eficiente de la policía y la movilización de la comunidad<sup>336</sup>.

La **Unión Africana** tiene el mandato de crear una unión política, económica y social para apoyar a los estados africanos en sus iniciativas de desarrollo<sup>337</sup>. La Conferencia de ministros para la fiscalización de drogas y prevención del delito se reunió por tercera vez en diciembre de 2007, con el fin de discutir temas de seguridad y concertar la fiscalización de drogas y los programas

de prevención de la criminalidad en el continente. El uso de drogas por parte de soldados y guerrilleros en situaciones de conflicto ha agravado la violencia y la criminalidad. La conferencia adoptó un Plan de acción revisado de la Unión Africana sobre fiscalización de drogas y prevención del delito para el período 2007-2012 y el mecanismo de seguimiento a su implementación, monitoreo y evaluación.

#### Áreas prioritarias del Plan de acción revisado de la Unión Africana sobre fiscalización de drogas y prevención del delito (2007-2012)<sup>338</sup>

- ↪ Formulación y coordinación eficaz de políticas continentales, regionales y nacionales en materia de fiscalización de drogas y prevención del delito;
- ↪ Mejoramiento de la colaboración, responsabilidad compartida y acción concertada para enfrentar el tráfico de drogas, la criminalidad organizada, la corrupción, el terrorismo, la violencia armada y la criminalidad dentro de la comunidad;
- ↪ Fomento de la capacidad institucional para la aplicación de la ley, la justicia penal y los sistemas de servicios forenses en el control de drogas y la prevención de la criminalidad;
- ↪ Integración de los asuntos relacionados con las drogas y la criminalidad en las estrategias de desarrollo;
- ↪ Desarrollo de capacidades regionales y nacionales, y suministro de capacitación para mejorar la prevención y atención del abuso de sustancias y las relacionadas con el VIH y el SIDA;
- ↪ Mejorar la comprensión de la dinámica de las drogas y la criminalidad para fines de formulación de políticas;
- ↪ Ampliar las responsabilidades para la promoción del deporte y la cultura al servicio del desarrollo social con el fin de combatir las drogas y la criminalidad.

En el anterior Informe Internacional (2008) fue tratado el tema del crecimiento de las **redes internacionales** para facilitar el desarrollo y el intercambio de información acerca de la prevención de la criminalidad. Estas redes permiten una mejor difusión de la información existente y reforzar el énfasis en la prevención. Constituyen además herramientas valiosas para las áreas y/o partes interesadas que tienen dificultades para acceder a información especializada, y para aquellas que están sumergidas en numerosos datos e informaciones, para quienes las redes juegan un papel importante de selección de la información.

334 Ibid.

335 PNUD, Guatemala (2006), Política pública municipal de seguridad ciudadana. Municipalidad de Santa Lucía Cotzumalguapa, Escuintla, Guatemala. Santa Lucía Cotzumalguapa. en: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/guatemala/experiencias/2006913143850.politicafinal.pdf>.

336 OEA (2009), *Segunda Reunión de Ministros en materia de Seguridad Pública en las Américas: consenso de Santo Domingo sobre seguridad pública*.

337 African-Union, en <http://www.africa-union.org/>

338 African-Union (2007), *The Revised AU Plan of Action on Drug Control and Crime Prevention (2007-2012)*. Addis Ababa.

El Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad es, evidentemente, la única organización de alcance internacional especializada en la prevención. Para promover las redes existentes y sus diferentes actividades de manera más eficiente, en 2009 el Centro decidió renovar su sitio Web e incluir un directorio de organizaciones especializadas en la prevención de la criminalidad y la seguridad comunitaria, incluyendo tanto las organizaciones internacionales como los centros de recursos disponibles en diferentes países.

## 2. La prevención sigue desarrollándose a nivel nacional, sin embargo no hace parte de las prioridades

Tal como lo habíamos enfatizado en 2008, el análisis de las estrategias nacionales, regionales o locales en prevención se confronta al **tema de la existencia y del acceso a los datos de información**. Los más completos y mejor difundidos provienen de los países europeos, de Norte América, de Australia y de Nueva Zelanda. El conjunto de países de América Central y América del Sur y, en una menor proporción, del Caribe, pone igualmente a disposición numerosas estadísticas, estudios e investigaciones. África y Asia – por muy diferentes razones ofrecen una menor cantidad de datos acerca de los temas de prevención y seguridad ciudadana. Por otra parte, el análisis de las informaciones queda en su mayoría limitado a las **intenciones expuestas** por los promotores de una política o de una acción. Efectivamente, si las orientaciones políticas o planes de acción adoptados son de fácil acceso, la realidad de su puesta en funcionamiento parece más difícil de apreciar. Los análisis que se presentan a continuación deben tener en cuenta estas limitantes.

Esta estructura de análisis es aplicada en todas las modalidades de recopilación de información. Para la elaboración del presente informe hemos contado, por una parte, con investigadores universitarios especialistas provenientes de tres zonas geográficas diferentes, cubriendo 12 países en el Magreb, los Balcanes y el Sureste Asiático –Argelia, Egipto, Marruecos, Túnez, Eslovenia, Serbia, Bosnia, Croacia, Macedonia, Bangladesh, India y Singapur. Por otra parte, y siempre dentro de la misma estructura, el equipo del CIPC ha recogido informaciones respecto a otros 48 países<sup>340</sup>. Para ello nos hemos apoyado en las tres principales fuentes de información ya utilizadas en 2008: la literatura gris; las informaciones publicadas por los gobiernos, las organizaciones internacionales, los gobiernos locales, las ONG, etc.; y la red de contactos del CIPC, constituida por investigadores universitarios, miembros de gobierno y profesionales. Esta fuente de información sirve tanto para recoger nuevos datos como para validar aquellos ya recogidos. La recopilación de información

### Metodología retenida por el CIPC

Con el fin de examinar las estrategias nacionales de prevención existentes en el mundo, hemos organizado nuestras investigaciones alrededor de un **cuadro de análisis**<sup>339</sup> articulado en torno a los siguientes 11 elementos:

- El contexto general de la prevención de la criminalidad: es decir los organismos competentes en los diferentes niveles territoriales, los enfoques privilegiados, las políticas nacionales, regionales y locales, directa o indirectamente relacionadas con la prevención de la criminalidad;
- El marco legal y reglamentario;
- Las herramientas de prevención existentes;
- La evaluación de las estrategias y programas de prevención de la criminalidad así como su difusión;
- Los indicadores de seguridad y de desarrollo sostenible;
- La participación de otros actores en la prevención;
- El desarrollo de competencias en prevención; el presupuesto destinado a la prevención;
- Las prácticas más significativas en materia de prevención;
- Las prioridades;
- Y los principales desafíos.

ha estado limitada nuevamente por los idiomas utilizados en algunos documentos.

### 2.1 Estrategias nacionales ampliamente centradas en la prevención pero que no siempre la identifican con claridad

Nuevamente, se hace necesario recordar los límites metodológicos inherentes a nuestros análisis. En 1999, el CIPC identificó 9 países que habían elaborado estrategias integradas de prevención de la criminalidad. Si bien es cierto que este análisis constituyó un importante punto de partida, es bueno recordar que fue muy fragmentado. El cuestionario de Naciones Unidas de 2006 cubrió un gran número de países, puesto que 42 lo respondieron. No obstante, varios países se abstuvieron de hacerlo a pesar de que habían puesto en marcha una estrategia de prevención. En este contexto, sin embargo, 37 países declararon en 2006 haber puesto en marcha estrategias nacionales. **En 2009, nuestras investigaciones permitieron identificar que 57 países adoptaron una estrategia nacional, temática o general, para la prevención de la criminalidad.**

339 Véanse en el anexo los detalles del cuadro de análisis.

340 Sudáfrica, Alemania, Inglaterra y el País de Gales, Angola, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Belice, Brasil, Burkina Faso, Canadá, Chile, Colombia, Costa de Marfil, Dinamarca, Escocia, El Salvador, Ecuador, España, Estonia, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Ghana, Hungría, Indonesia, Italia, Japón, México, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Panamá, Países Bajos, Filipinas, Polonia, Portugal, República Dominicana, República Checa, Senegal, Suecia, Suiza, Surinam, Tailandia, Trinidad y Tobago, Uruguay.

**No es sorprendente constatar que los países ricos están mejor dotados.** En los Países Bajos identificamos al menos 10 planes de acción específicos relacionados con la prevención de la criminalidad sobre temas que van desde la violencia contra las mujeres, hasta la corrupción, pasando por estrategias de lucha contra la discriminación, a las cuales se añadió una estrategia global nacional<sup>341</sup>. El nuevo plan belga, adoptado en 2008, señala 12 fenómenos criminales prioritarios.

Pese a ello, tan sólo 23 países<sup>342</sup> de diferentes regiones del mundo adoptaron estrategias globales, es decir, buscando como objetivo la prevención de la criminalidad en su conjunto. Algunas veces estas estrategias establecen prioridades, como por ejemplo las relacionadas con la seguridad de las mujeres, los jóvenes, la lucha contra la criminalidad organizada; identifican métodos de trabajo, como la coordinación interministerial, el trabajo a nivel local, o la acción con base en la comunidad. El plan de acción nacional en Argentina<sup>343</sup> hace un gran énfasis en la articulación necesaria entre los tres niveles gubernamentales: nacional, provincial y municipal. Adicionalmente, es deseable la construcción de un modelo participativo de gestión pública. Evidentemente, estas declaraciones de intención nos permiten juzgar la efectividad del enfoque local, y sobre todo, los medios acordados con los niveles inferiores de gobernabilidad (e incluso con la comunidad) para la implementación de la estrategia nacional de prevención de la criminalidad. No obstante, el hecho que se haga énfasis en la participación de las autoridades municipales y en el enfoque local al interior de políticas de seguridad elaboradas a escala nacional, muestra que se está tomando en cuenta que la difusión de las responsabilidades contribuye al éxito de una buena política de prevención de la criminalidad.

Tal como lo mencionábamos en la introducción, el análisis de las estrategias de prevención de la criminalidad permite observar que **un gran número de países implementan estrategias de seguridad pública** o de lucha contra la criminalidad, **incluyendo un componente de prevención**, sin que éste aparezca por lo tanto como un objetivo principal. Muchas políticas nacionales, especialmente en Latinoamérica, presentan— en el mismo plan — las acciones para el mantenimiento del orden, las acciones represivas o de “aplicación de la ley” y las acciones preventivas. En materia de droga, esta ambivalencia salta a la vista, pues la casi totalidad de los planes de acción buscan a la vez la prevención del consumo (y, para algunos de ellos, la reducción de los perjuicios) y la lucha contra el tráfico (ya sea a nivel local o internacional).

**El enfoque transversal e intersectorial continúa siendo favorecido.** En cuanto a la coordinación, implementación y seguimiento a los asuntos de la prevención de la criminalidad, entre los 60 países estudiados<sup>344</sup> identificamos 21 **organismos centrales**. En su mayoría, estos organismos han sido identificados dentro de los países que desarrollaron una estrategia global, aún cuando no siempre fue el caso. Por ejemplo, Estados Unidos, Alemania y Suiza cuentan con una organización nacional encargada de coordinar los esfuerzos que se hacen en materia de prevención<sup>345</sup>, aún si éstos no han adoptado recientemente un plan de acción global. Tal cual lo pudimos observar en 2008, en los demás países las estrategias nacionales dependen casi siempre de los ministerios encargados de la seguridad pública, generalmente aquellos del Interior y de Justicia. En Portugal, por ejemplo, como sucede en los Países Bajos, estos dos ministerios (de Justicia y de Asuntos interiores) tienen la responsabilidad de la prevención de la criminalidad.

Parece que la necesidad de coordinación y de un enfoque intersectorial se desarrolla en todas las regiones del mundo. En 2008 habíamos presentado las estructuras que fueron puestas particularmente en Chile, México o Francia. Estas estructuras pueden ser completadas por organizaciones existentes en Indonesia, como la *Fundación indonesia para la prevención del crimen* (Crime Prevention Foundation, LCKI), instancia nacional de coordinación que depende a la vez del Ministerio de Justicia y de Derechos humanos, del Ministerio de Asuntos sociales, del Ministerio de Asuntos exteriores y del Interior; en Estonia, el *Consejo para la prevención del crimen* (Crime Prevention Council) agrupa a representantes de los Ministerios de Justicia, de Asuntos Interiores, de Asuntos Sociales, de la Educación e investigaciones, de la Cultura y de Finanzas; o en República Checa el *Comité gubernamental para la prevención del crimen* (Government Committee for Crime Prevention), encargado de la implementación de la estrategia nacional, una instancia interdepartamental administrada por el Ministerio del Interior que promueve la participación de otros numerosos ministerios, tales como, entre otros, el Consejo de Coordinación de las Drogas, el Consejo Gubernamental para los Romaníes, los Ministerios de la Defensa, de Educación, de Finanzas, de Salud y de Justicia.

**Múltiples prioridades:** el análisis de las prioridades temáticas está basado, tanto en las estrategias globales, como en aquellas que tratan acerca de un tema particular. Las problemáticas a las cuales apuntan las estrategias y los planes nacionales para la prevención de la criminalidad, catalogadas al interior de los 60 países investigados, son muy variadas (véase figura

341 *Safety begins with prevention*, adoptada en 2008.

342 Sudáfrica, Argentina, Australia, Bélgica, Canadá, Chile, El Salvador, Ecuador, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Japón, México, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Polonia, República Dominicana, República Checa, Suecia, Eslovenia, Marruecos.

343 Plan Nacional de Prevención del Delito.

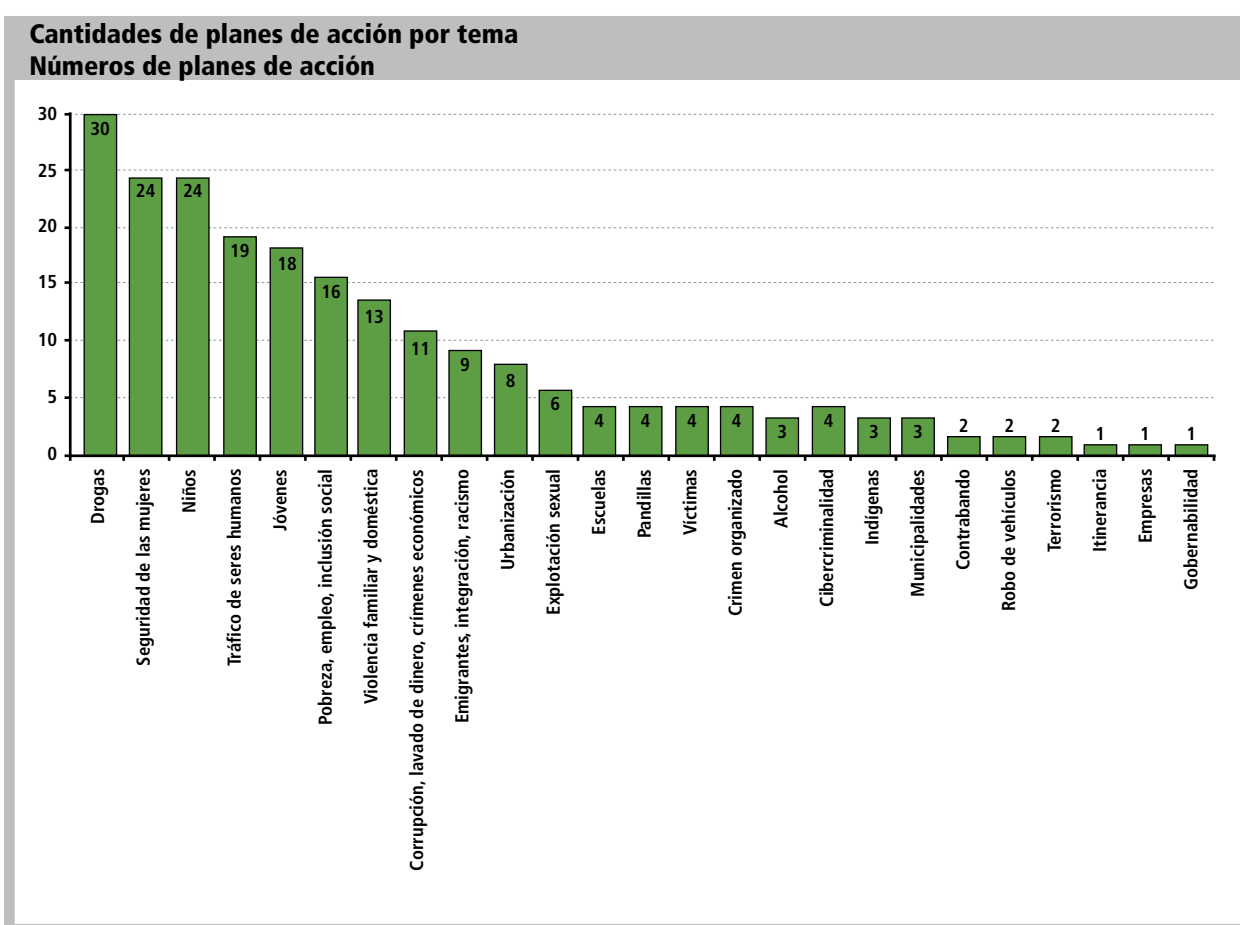
344 Los podemos encontrar en los siguientes países: Alemania, Argentina, Austria, Australia, Sudáfrica, Noruega, Dinamarca, Francia, Indonesia, Suiza, Finlandia, Nueva Zelanda, Chile, Bélgica, Suecia, Estados Unidos, Polonia, Canadá, República Checa, Estonia, Hungría y Portugal.

345 Esas organizaciones son, respectivamente, el Consejo Nacional para la prevención del crimen (NCPC), el Foro alemán para la prevención de la criminalidad (DFK) y la Prevención suiza de la criminalidad.

1). No obstante, es posible observar **temas predominantes** tales como **la lucha contra las drogas, la seguridad de las mujeres, la seguridad de los jóvenes, el tráfico de seres humanos, así como también, en menor cantidad, la violencia doméstica, la seguridad de los niños y la lucha contra la pobreza y la exclusión social.**

Es evidente que la frontera entre cada una de las categorías no es completamente impermeable. De cierta manera, los programas que buscan la prevención de la violencia familiar podrían también ser incluidos dentro de las categorías "seguridad de las mujeres", "niños" o "jóvenes". Algunas veces, ciertos planes agrupan varias categorías como, por ejemplo, el *Plan de acción nacional de lucha contra el tráfico interno y transfronterizo de menores (Plan d'action national de lutte contre*

*le trafic interne et transfrontalier des enfants)* de Burkina Faso (2004-2008), dedicado a la vez a la lucha contra el tráfico de seres humanos y a la protección de los niños. Esto no descarta que aparezcan diferencias marcadas, permitiendo aislar ciertas prioridades mundiales, especialmente el tema de la droga (consumo, tráfico y criminalidad asociada). Las razones de esta preeminencia deberían ser realmente analizadas no sólo a la luz de la "mundialización" del uso y tráfico de drogas, sino también a la presión ejercida por organismos onusianos tales como la ONUDD o por ciertos países como Estados Unidos, hasta el cambio de administración, que exhortaron fuertemente a numerosos países para que se dotaran de planes de lucha contra la droga.



## 2.3 Preocupaciones que varían según las regiones

Más allá de la identificación de las tendencias mundiales, de un análisis mundial por regiones surgen ciertas especificidades.

A pesar del déficit de informaciones respecto al continente africano, un estudio realizado a cerca de 10 países revela la existencia de 30 planes nacionales relacionados con los temas de la prevención y la seguridad cotidianas para el conjunto de países, con excepción de Angola. Tan sólo Sudáfrica con su *Estrategia nacional de prevención de la criminalidad* (adoptada en 1996 y aún en curso) y Marruecos con el *Plan de acción en seguridad* (2008-2012) pusieron sin embargo en marcha estrategias globales y nacionales de prevención de la criminalidad. Los otros países disponen de políticas más específicas. En materia de instancias de coordinación, hasta el presente tan sólo Sudáfrica parece haberse dotado de un organismo central, el Grupo de justicia para la prevención y promoción de la seguridad (JCPS) bajo la protección del Ministerio de seguridad y protección.

Una gran prioridad ha sido dada a los temas relacionados con los **niños y los jóvenes**, lo que ha llevado a identificar 8 estrategias nacionales específicas en la materia<sup>346</sup>. En ellas se hace énfasis en su **protección**, especialmente en cuanto al tráfico (por ejemplo en Costa de Marfil y Burkina Faso) y en la necesidad de dirección y de **guía**. Un ejemplo de ello es la *Acción educativa en medio abierto* (2003-2007), dirigida a jóvenes en riesgo en Burkina Faso. Por otra parte, estas estrategias reflejan una comprensión integrada de la problemática al hacer un llamado a diversos ministerios, encargados de la educación, la salud, la ayuda a las víctimas o el mantenimiento del orden. En Marruecos, el *Plan de acción nacional a favor de la infancia* (2006-2015), se articula alrededor de cuatro ejes estratégicos: la promoción de una vida sana, el ofrecimiento de una educación de calidad, la protección contra el maltrato, la explotación y la violencia, y la lucha contra el VIH/SIDA. En Costa de Marfil, al menos cuatro programas y comités han sido puestos en marcha según objetivos más o menos precisos: el *Comité nacional de lucha contra las diversas formas de violencia contra las mujeres y los niños* y el *Comité nacional de lucha contra el tráfico y la explotación de niños* hicieron eco al *Plan nacional de acción contra el trabajo de los niños* y a la Estrategia del Ministerio de la familia, la mujer y de asuntos sociales (MFFAS) en materia de protección de los niños. La *Coalición para la prevención de la criminalidad de Nigeria* (CPCN) tiene como principal objetivo trabajar en las causas sociales de la criminalidad juvenil, ofreciéndoles modos de vida alternativos.

Tratándose de prioridades, podemos mencionar que varios países hacen énfasis en el mejoramiento de las condiciones de vida de los individuos con el fin de aumentar la seguridad, a través de **planes de acción de lucha contra la pobreza y la renovación urbana**. Se han identificado 5 planes de ac-

ción que van en ese sentido, especialmente en Senegal con el *Programa de apoyo a la implementación de la estrategia de reducción de la pobreza*, creado en 2008 en colaboración con el PNUD.

Finalmente, Argelia, Túnez y Marruecos han adoptado estrategias de promoción de la seguridad de las mujeres que hacen un énfasis especial en la información relacionada con la violencia contra las mujeres. El proyecto tunecino-español *Equidad de género y prevención de la violencia contra las mujeres* tiene el mismo objetivo principal, especialmente a través de la implicación de los medios. La *Estrategia nacional de lucha contra la violencia contra las mujeres* (Stratégie Nationale de lutte contre la violence à l'égard des femmes, SNLCVF) en Marruecos, con sus 7 áreas de acción prioritarias, es la más elaborada de los países estudiados: acciones de política general; de educación de concientización y de comunicación; de desarrollo y formación (recursos humanos); de responsabilización y seguimiento; de infraestructuras (recursos materiales); de reforma judicial y legislativa; de investigación y de desarrollo asociativo.

Dentro de los 15 países estudiados en América Latina y el Caribe, hemos identificado 7 estrategias globales de prevención de la criminalidad, en Argentina, Chile, Ecuador, El Salvador, México y República Dominicana, lista a la que se agrega Uruguay, donde el proyecto está en curso de adopción. Sin embargo, a esta lista deben agregarse 6 países en donde la política nacional de seguridad integra un aspecto importante relacionado con la prevención. Solamente las investigaciones sobre Guatemala y Surinam no lograron identificar estrategias globales en la materia. Al interior de los países latinoamericanos y del Caribe estudiados, parece entonces, que la tendencia es hacia cierta indiferenciación entre prevención y seguridad ciudadana, y a la integración de la prevención dentro de vastos y ambiciosos planes de acción de seguridad pública y/o de seguridad ciudadana. Brasil, por ejemplo, lanzó un vasto programa en 2007 (ver recuadro).

Los **órganos centrales a cargo de la coordinación de la prevención de la criminalidad a escala nacional** parecen presentar las mismas características: sus misiones van casi siempre más allá del marco estricto de la sola prevención para alcanzar, en un amplio sentido, el tema de la seguridad. Es el caso, por ejemplo, de la Secretaría nacional de seguridad pública (SENASP) en Brasil, que ayuda y aconseja el Ministerio de la Justicia acerca de los temas que tienen que ver con la seguridad pública, al mismo tiempo que supervisa la implementación del *Plan nacional de seguridad pública*, adoptado en 2006. Otras instancias de coordinación del mismo tipo han sido identificadas en Argentina (Comisión de Seguridad y Derechos Humanos), en Chile (División de Seguridad Ciudadana), en El Salvador (Consejo Nacional de Seguridad Pública), en Guatemala (Consejo Nacional de Seguridad Pública), así como en Honduras (Consejo Nacional de Seguridad Interior). Cabe

346 En Angola y Argelia no ha sido posible encontrar información en este sentido.

## PRONASCI: de un programa gubernamental a una estrategia nacional

En el marco de un profundo cambio de paradigma en materia de seguridad pública, el Ministerio Federal de Justicia de Brasil lanzó en 2007 el Programa PRONASCI (Programa Nacional de Seguridad Pública con la ciudadanía). Este programa está basado en la articulación de políticas de seguridad pública y de políticas sociales. Al mismo tiempo, reconoce la responsabilidad compartida y la necesidad de coordinación entre el Gobierno Federal, los Estados y las municipalidades, las instituciones policiales, las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía.

Este programa pone énfasis en los factores de protección y de riesgo presentes en cada comunidad y fomenta la acción a nivel local, a través de la asociación entre los diferentes niveles de gobierno, la policía, la sociedad civil y la comunidad. PRONASCI – cuya inversión hasta 2012 llega a R\$6700 billones (aprox. 3232 billones de dólares) – está compuesto de una serie de proyectos como Territorios de Paz (proyectos de prevención de la violencia juvenil implantado en las municipalidades con mayores niveles de violencia), Mujeres de Paz (mediación social por mujeres líderes) o Becas de Capacitación destinado a fomentar la capacitación continua de los profesionales de seguridad pública.

En 2009, el Ministerio de Justicia lanzó un vasto proceso de movilización nacional destinado a elaborar una estrategia nacional de seguridad pública en base a los principios establecidos en PRONASCI. La Conferencia Nacional de Seguridad Pública (CONSEG) fue un movimiento de participación de más de nueve meses y compuesto por más de mil foros de discusión, que incluyeron conferencias municipales, seguidas de conferencias estatales a las que participaron representantes de los diferentes niveles de gobierno, los profesionales de las instituciones de seguridad pública, los actores de la sociedad civil y la ciudadanía. Más de 500 000 brasileños participaron a estos debates haciendo llegar sus propuestas. En Agosto de 2009 se llevó a cabo la etapa nacional de CONSEG, en donde más de 3000 participantes identificaron y priorizaron un conjunto de 10 principios y 40 directrices que servirán como base para la definición de las políticas públicas de seguridad. Entre estos principios y directrices, se propuso el reforzamiento de un Sistema Único de Seguridad Pública (SUSP), de PRONASCI y del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CONASP, instancia que reúne a representantes de gobiernos, policías y sociedad civil), al igual que el establecimiento de un sistema nacional de consejos de seguridad autónomos y la creación de consejos municipales en todas las comunas del país. A finales de 2009, el Ministerio de Justicia continuó trabajando con los socios de este proceso para la puesta en marcha de estos principios y directrices.

Mayores informaciones disponibles en: [www.mj.gov.br/pronasci](http://www.mj.gov.br/pronasci) y [www.conseg.gov.br](http://www.conseg.gov.br)

anotar que el total de las organizaciones se encuentra bajo la protección de una instancia gubernamental precisa, casi siempre el Ministerio de la Justicia (en Argentina y Brasil) o la Presidencia de la República (Guatemala y Honduras), y algunas veces el Ministerio del Interior (Chile). Contrariamente a la situación europea, por ejemplo, la gestión interministerial de la prevención de la criminalidad no parece entonces prevalecer. Sin embargo, esto no significa que los otros ministerios estén exentos de toda función y que el enfoque interministerial esté proscrito<sup>347</sup>, pero muestra una transversalidad menos marcada. Sin embargo, en El Salvador, la nueva estrategia nacional, presentada por el Presidente de la República en una alocución el 27 de agosto de 2009, privilegia el enfoque interministerial y el compromiso de las municipalidades, dando prueba de una voluntad de descentralizar las políticas de seguridad.

En materia de prioridades, el análisis de los planes de acción de la región nos ha permitido encontrar **cuatro temas mayores: la prevención de la violencia en general** (8 estrategias identificadas), **los jóvenes** (7), **la seguridad de las mujeres**

**(7) y la lucha contra la droga** (7). La disminución de la violencia, de manera similar a lo ocurrido en otras partes del mundo, está generalmente asociada a poblaciones vulnerables, sean los jóvenes, las mujeres y los niños. No obstante, ciertos países han desarrollado planes de acción que buscan la reducción de la violencia en las ciudades y barrios de alto riesgo. En El Salvador, el Plan Nacional para la Prevención de la Violencia y la Promoción de la Paz Social (2007-2010) tiene por objetivo prevenir la violencia y la criminalidad dentro de las municipalidades donde [la reducción de la criminalidad] es particularmente importante para el desarrollo de una “cultura de paz social”. El Programa de Seguridad Integral (PROSI), puesto en marcha por el gobierno panameño en 2006, en colaboración con el BID, tiene como objetivo específico las municipalidades<sup>348</sup> que presentan problemas de una importante criminalidad, enfocándose en los jóvenes y en el fortalecimiento de las instituciones públicas. Es importante destacar que varios países hacen énfasis en la necesidad de ofrecer a los jóvenes herramientas para salir de la criminalidad, especialmente a través de la formación y el empleo. En Belice, la política general de seguridad busca,

347 Por ejemplo en El Salvador, el Ministerio de la Educación, en colaboración con la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, supervisa el programa *Escuelas efectivas y solidarias* de prevención de la violencia en medio escolar.

348 Las ciudades identificadas son Colón, David, Panamá y San Miguelito.

entre otras cosas, “erradicar las causas sociales del crimen” y, entre aquellas, las dos principales prioridades las constituyen los jóvenes y el empleo. República Dominicana ha puesto en marcha el Programa Centro de Capacitación Tecnológico (2004-2008) que busca la reducción de la brecha tecnológica y ayudar a los jóvenes y adultos a integrarse al mercado laboral.

Una de las especificidades de la región caribeña y latinoamericana tiene que ver con el **énfasis dado al desarrollo de una cultura de paz y de respeto de las leyes**. Esta prioridad la podemos notar, por ejemplo, en El Salvador<sup>349</sup>, y en México, a través del *Programa Sectorial de Seguridad Pública*, 2007-2012, cuyo segundo objetivo busca crear una “cultura de la legalidad” garantizándole a los ciudadanos el respeto de sus derechos y su libertad. En Ecuador, el plan de acción dedicado a las mujeres (Plan nacional para la erradicación de la violencia de género contra la niñez, la adolescencia y las mujeres) tiene como primer objetivo la transformación de los patrones socioculturales y el “imaginario social” con el fin de erradicar la violencia estimulada por el género y las discriminaciones consecuentes. En Brasil se hace énfasis en el civismo, especialmente en el marco del programa Ciudadano-reservista (*Reservista-Cidadão*), que se inscribe en la estrategia global *Programa nacional de seguridad pública para una ciudadanía objetiva* (PRONASCI), un programa que busca transformar a los jóvenes que salen del servicio militar en líderes comunitarios capaces de promover el civismo al interior de grupos de jóvenes en riesgo. PRONASCI promueve también una cultura de paz para estimular el desarme.

Paralelamente, se diseñan **programas destinados a mejorar la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones públicas**. En Colombia, la Política de Defensa y Seguridad Democrática tiene como objetivo la protección de los valores y las instituciones democráticas. En Brasil, el PRONASCI tiene como objetivo específico la lucha contra la corrupción policíaca, mientras que en México, el Programa sectorial de seguridad pública defiende la necesaria profesionalización del cuerpo de policía y, de manera más general, la lucha contra la impunidad.

Entre los países que hicieron parte de nuestras investigaciones, se han identificado pocas estrategias nacionales<sup>350</sup>. Es probable que la seguridad ciudadana así como la criminalidad urbana, no constituyan prioridades públicas dentro de una política global. Por el contrario, existen políticas sectoriales. Debe señalarse que nuestras investigaciones fueron limitadas por un acceso relativamente difícil a la información, sobre todo porque la gran mayoría de la información tan sólo es accesible en el idioma original. No obstante, fue posible catalogar varias acciones significativas en materia de prevención de la criminalidad. Japón es el único país que ha adoptado una estrategia global

de prevención de la criminalidad, a través del Plan de acción para desarrollar una sociedad contra el crimen (Action Plan to Create a Crime-Resistant Society), cuya prioridad es la criminalidad juvenil y en la que se hace énfasis en la acción a nivel local, la participación ciudadana y la comunidad. No existe una estructura permanente encargada de coordinar los esfuerzos en prevención, no obstante, se tienen encuentros ministeriales con intervalos regulares, acerca del tema, presididos por el Primer Ministro. Solamente Indonesia goza de una instancia de coordinación identificada, la *Fundación indonesia para la prevención del crimen* (LCKI), establecida bajo la responsabilidad conjunta del Ministerio de Justicia y de Derechos humanos, del Ministerio de Asuntos sociales, del Ministerio de Asuntos exteriores y del Interior —aún cuando las informaciones al respecto son fragmentarias, especialmente en cuanto a las acciones emprendidas. En Bangladesh, la prevención compete igualmente diferentes sectores gubernamentales, tales como el Ministerio de Derecho, de Justicia y de los Asuntos Parlamentarios, la Oficina del Primer Ministro, el Ministerio de las Mujeres y de los niños, el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Comunicaciones.

Las principales prioridades identificadas son el **tráfico de seres humanos**: todos los países estudiados han adoptado una estrategia específica al respecto. Los temas de la **droga** y los **jóvenes** aparecen igualmente en varios países. Ciertos planes de acción responden a particularidades locales muy precisas, tales como el *Equipo de antipiratería de Filipinas* (*Philippine Anti-Piracy Team*, PAPT) que lucha contra el piratería de programas. Otros adoptan enfoques originales, tal como el *Plan de acción para prevenir, proteger, procesar y reintegrar* (*Plan of Action to Prevent, Protect, Prosecute and Reintegrate*) (1997-2006), de Tailandia, cuya meta específica es la prostitución y persigue tres objetivos precisos: la eliminación total del ingreso de niños y jóvenes menores de 18 años en el comercio del sexo; la prohibición del abuso, amenazas, explotaciones y actos violentos en el marco de la industria del sexo; y la imposición de duras sentencias a todos aquellos que tomen parte en la prostitución juvenil. No se está buscando que la prohibición tenga que ver con la totalidad de la prostitución, sino más bien contra las formas de violencia y abusos asociadas a ésta, así como a la prostitución juvenil.

En este informe, Europa representa una fuente importante de información gracias a sus investigaciones realizadas en 22 países<sup>351</sup>. Por otra parte, otros 4 países —Canadá, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda— fueron agregados a éste análisis debido a sus niveles de desarrollo y de riqueza comparables. De estos 26 países, 14 poseen una estrategia global y nacional de prevención de la criminalidad<sup>352</sup>, sin presentarse una prevalencia particular entre países del Este y países occidentales (4 de 9 y 10 de 17 respectivamente). Todos estos

349 Plan Nacional de Prevención y Paz Social.

350 Bangladesh, Indonesia, Japón, Filipinas, Tailandia, India y Singapur.

351 Alemania, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Dinamarca, Escocia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Macedonia, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Serbia, Eslovenia, Suecia, Suiza.

países han implementado estrategias nacionales específicas de prevención de la criminalidad. Algunas de ellas vienen funcionando desde hace varios años, tales como la *Estrategia nacional para la prevención de la criminalidad* de Canadá, adoptada en 1999, los diferentes planes de prevención de la delincuencia adoptados en Francia de 2007, el Programa nacional comunitario para la prevención de la criminalidad, lanzado en Australia en 2004 y la *Estrategia nacional para la prevención de la criminalidad* en Hungría, puesta en marcha desde 2003. Otras son más recientes y algunas veces son la consecuencia de planes de acción anteriores. En Finlandia, el *Programa de seguridad interna* (2008-2011) se agrega al plan *Trabajar juntos por una sociedad segura*, adoptado en 1999, hace énfasis en la colaboración entre agencias gubernamentales, en prevención de los accidentes, lucha contra el crimen organizado, contra la violencia doméstica, así como la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos. En Bélgica (*Plan nacional de seguridad, 2008-2011*) y en los Países Bajos (*La seguridad empieza con la prevención*, comenzó en 2008), han sido adoptados recientemente nuevos planes globales, así como en la República Checa (*Estrategia para la prevención de la criminalidad, 2008-2011*).

Es posible decir que las instancias de coordinación nacionales de esos planes de acción son numerosas, puesto que de los 26 países estudiados pudimos referenciar 17<sup>353</sup>. No es sorprendente entonces, constatar que la mayoría de los países que adoptaron una estrategia global poseen una organización de este tipo encargada de su implementación. A estos países se añaden algunas naciones con estructura federalista, tales como Suiza (*Prevención suiza de la criminalidad*), Alemania (*Foro alemán para la prevención de la criminalidad*) y Estados Unidos (*Consejo nacional para la prevención de la criminalidad*) que, sin haber centralizado la acción al interior de una única estrategia global, se procuraron un organismo central encargado de la prevención de la criminalidad a escala nacional.

El gran número de estrategias nacionales catalogadas en estos 26 países tocan una gran variedad de temas: tráfico de seres humanos, inmigración ilegal, estrategia de integración, de lucha contra las discriminaciones y el racismo, renovación urbana, lucha contra la pobreza y contra la exclusión social, seguridad de las mujeres, de los niños, victimización y criminalidad de los jóvenes, explotación sexual, drogas, alcohol, corrupción, criminalidad económica, crimen organizado, criminalidad cibernética, seguridad vial, seguridad de las empresas, en mayor o menor medida, temas que, en su conjunto, hacen parte del plan de acción entre los países estudiados.

### La seguridad de los jóvenes y niños ocupa un lugar

**preponderante en esas estrategias.** Ciertas estrategias se centran, de manera general, en la criminalidad juvenil, como es el caso de Estonia (*Plan de acción para la reducción de la delincuencia juvenil, 2007-2009*), los Países Bajos (*Programa todas las oportunidades para todos los niños, los jóvenes y las familias, 2007-2011*), la República Checa (*Prevención de la delincuencia juvenil, 1999*) e inclusive Suiza (*Plan de medidas 2008: jóvenes y violencia*). Otras hacen frente a la **explotación sexual y a la pedofilia**, especialmente en República Checa (*Plan nacional para combatir la explotación sexual de los menores, 2008-2010*), en Macedonia (*Plan de acción nacional para la prevención del abuso sexual de menores y la pedofilia*), en Suiza (*Campaña contra los crímenes de pedofilia, 2005* ; así como el programa *Dígalo*, adoptado en 2007) o en Alemania (*Plan de acción para proteger a niños y jóvenes contra la violencia y la explotación sexual, 2003*). La **violencia en el medio escolar** también hace parte de las prioridades de varios países, especialmente Francia (*Prevención de la violencia en medio escolar*, adoptada en 2006 y *Nuevas iniciativas de 2009*) y España (*Plan director de convivencia y mejora de la seguridad escolar*). Finalmente, Dinamarca adoptó en enero de 2009 una estrategia de lucha contra el extremismo y la radicalización de los jóvenes (*Un futuro común y seguro: Plan de acción para la prevención del extremismo y la radicalización entre los jóvenes*).

Una de las especificidades europeas más importantes está relacionada con **la reducción de las formas de discriminación y del racismo, y por la integración de los inmigrantes y de las minorías.** Ya sea que se trate de delitos de odio (Escocia), de discriminación racial, xenofobia e intolerancia en general (Polonia y Alemania), de extrema derecha (Alemania), de integración de las poblaciones emigrantes (Portugal) o simplemente contra el racismo (los Países Bajos, Suiza y Dinamarca), ese tema constituye una particularidad completamente europea.

Contrariamente a un programa como la *Coalición Internacional de Ciudades contra el Racismo*, desarrollado por la UNESCO<sup>354</sup> (cuyo equivalente europeo —la Coalición Europea de Ciudades contra el Racismo— reagrupa a 92 ciudades), las estrategias arriba identificadas crean específicamente el **vínculo entre las formas de discriminación racial y la seguridad ciudadana**, las tensiones étnicas y/o raciales, así como la malograda integración de ciertos grupos minoritarios, en la mayoría de casos provenientes de la inmigración, son identificadas como fuentes de inseguridad para las comunidades.

Si bien los jóvenes constituyen claramente el objetivo principal

352 Estos países son: Bélgica, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Noruega, Países Bajos, Polonia, República Checa, Eslovenia, Suecia, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

353 Alemania, Bélgica, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Noruega, Países Bajos, Polonia, República Checa, Suecia, Suiza, Canadá, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda.

354 Para mayor información, véase UNESCO, International Coalition of Cities against Racism, en [http://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL\\_ID=3061&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL_ID=3061&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html), (consultado el 3 de septiembre de 2009).

de las estrategias, **dos poblaciones aún más específicas son generalmente objeto de las mismas: la extrema derecha y el integrismo religioso, particularmente musulmán.** Por una parte, los programas como *Exit* (creado en Noruega en 1996-1997 y reproducido con éxito en Suecia y Alemania, entre otros países europeos<sup>355</sup>), ofrecen un apoyo a los jóvenes miembros de facciones de extrema derecha que desean salirse de estos grupos a los que pertenecen. Por otra parte, el radicalismo religioso y, particularmente el que desemboca en actos de terrorismo, constituye una preocupación cada vez mayor, y esto, más allá del territorio europeo. La promoción de la tolerancia y la ayuda a los jóvenes propensos a caer en el extremismo violento se inscribe en cierto número de planes de acción y de programas nacionales<sup>356</sup>. En Holanda, el *Plan de acción de polarización y radicalización 2007-2011*<sup>357</sup> se propone como objetivo prevenir las diversas formas de violencia y la inestabilidad asociadas a estos dos grupos específicos, considerados según el reporte anual de 2005 de los servicios de información holandeses como "la más alta amenaza al orden democrático holandés"<sup>358</sup>.

Las estrategias puestas en marcha reagrupan un gran número de diferentes acciones. Como ejemplo, el plan danés reagrupa 22 iniciativas articuladas alrededor de 7 temas de intervención. En los Países Bajos, la estrategia recientemente adoptada se divide en tres objetivos: la prevención (por medio de la reintegración de los individuos dentro de la sociedad a través de la educación, la formación y el trabajo), la proacción (principalmente la intervención precoz) y la represión (por medio de la exclusión). Partiendo de lo anterior, **dos fuertes tendencias**

Este rápido panorama de las tendencias internacionales y nacionales de prevención demuestra que la actividad normativa especializada en prevención es débil. Es posible que el fenómeno no lo permita fácilmente, pues, como lo vimos en la introducción, las estrategias de prevención eficaces se basan sobretodo en su abordaje desde el nivel local y la puesta en marcha de metodologías participativas. Además, estas metodologías están "basadas en el conocimiento", tanto conocimiento de los hechos a través de diagnósticos, como conocimientos de los resultados a través las evaluaciones. Por lo demás, el campo de la prevención se alimenta del aporte conceptual y normativo de los estándares elaborados en campos vecinos, como lo expone la presentación del vigésimo aniversario de la convención relativa a los derechos del niño (ver abajo). A nivel nacional, logramos analizar un número más amplio de estrategias. Este estudio muestra una gran variedad de medidas operacionales, que incluye la puesta en marcha de nuevas reglamentaciones, creación de órganos especializados, campañas de educación y movilización, etc. Sin embargo, los recursos asignados a la realización de sus objetivos, de la misma manera que las competencias delegadas al nivel local y a la sociedad civil o a la comunidad siguen siendo mayoritariamente débiles. La multiplicidad de causas de la delincuencia necesita respuestas que comprometan a diversos actores. La relación entre políticas sociales y prevención de la criminalidad son objeto de importantes debates mencionados en la introducción y que son desarrollados, a través del ejemplo de Sudáfrica, en la siguiente contribución de Bill Dixon.

recorren el conjunto de planes de acción estudiados. Primero que todo, en asociación con la sociedad civil, **se hace énfasis en el enfoque local**, dado que uno de los ejes de intervención es el regreso de los jóvenes en ruptura con la sociedad al interior de las comunidades donde viven. Las autoridades locales son percibidas como el mejor lugar para detectar a aquellos individuos en riesgo para permitir su reintegración. En segundo lugar, **se favorecen los enfoques educativos**, aún si ellos no constituyen la totalidad de las acciones puestas en pie. El papel de la escuela en particular<sup>359</sup>, es visto como el centro de la promoción de una cultura de tolerancia y de respeto de las diferencias culturales o religiosas. Por ejemplo, en Austria y los Países Bajos, la enseñanza de la tolerancia está inscrita en el currículo obligatorio de las escuelas de primaria y secundaria.

Para terminar, notemos que las **estrategias de lucha contra la corrupción** han sido particularmente desarrolladas en los países del Este y de Europa<sup>360</sup>. En este sentido, resulta interesante destacar que los países de Europa occidental priorizan sus políticas de estrategias de lucha contra la criminalidad económica y financiera (especialmente Bélgica, los Países Bajos, y Noruega). Esta aparente dicotomía puede explicarse en parte por ciertas presiones de la Unión Europea sobre los países candidatos a la adhesión para que se adapten a las normas vigentes al interior de la UE. Es así como en el *Programa nacional para la adopción del acervo comunitario (Revisión 2009)*<sup>361</sup>, del gobierno de la República de Macedonia defiende su plan de acción contra la corrupción<sup>362</sup>, en conformidad con las recomendaciones del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO).

355 Bjørge, Tore, Japp Van Donselaar, Sara Grunenber (2009). "Exit from right-wing extremist groups: lessons from disengagement programmes in Norway, Sweden and Germany", Bjørge, Tore, John Horgan [ed.]. *Leaving Terrorism Behind: Individual and Collective Disengagement*. Abingdon y Nueva York, Routledge, p. 135-151.

356 Véase el primer reporte del Working Group on Radicalisation and Extremism that Lead to Terrorism, en: <http://www.un.org/terrorism/pdfs/radicalization.pdf> (consultado el 3 de septiembre de 2009).

357 *Polarisation and Radicalisation Action Plan 2007-2011*, disponible en:

<http://www.minbzk.nl/english/subjects/public-safety/publications/@108447/polarisation-and> (consultado el 28 de agosto de 2009).

358 Ibid, p.4.

359 Véase especialmente *Children's Plan* del Reino Unido, <http://www.dcsf.gov.uk/childrensplan/>, (consultado el 25 de agosto de 2009).

360 Bosnia y Herzegovina, Croacia, Estonia, Macedonia, República Checa y Serbia.

361 Gobierno de la República de Macedonia (2009), *Programa nacional para adopción de Programa nacional para la adopción del acervo comunitario (Revisión 2009)*, Skopje.

362 *Action Plan for Fight against Corruption 2007-2011*.

---

# Contribuciones

---

## ***Criminalización de la política social y socialización de la prevención de la criminalidad en sudáfrica después del apartheid***

Bill Dixon

La extraordinaria preeminencia de la criminalidad como un problema social ha obligado a muchos gobiernos de todo el mundo a dar prioridad al control, por ser esencial para su legitimidad y, en las sociedades democráticas, una receta para el éxito electoral.

En la mayoría de los casos, esto ha significado invertir grandes cantidades de recursos en los agentes y organismos de la justicia penal para reaccionar ante la criminalidad. En los casos en que también se han tomado medidas para evitarla por otros medios menos convencionales, ha surgido la controversia por la cual la política social ha sido 'devorada por las fauces del discurso de la ley y el orden'<sup>363</sup>. En lugar de ser aceptada como un fin en sí misma, creando puestos de trabajo, mejorando las escuelas y construyendo viviendas, es vista como un medio de prevención de la criminalidad, el desorden y el comportamiento antisocial. Como ha dicho un crítico, 'La lucha contra la pobreza, la desigualdad y la represión' ha pasado a un segundo lugar ante la "guerra contra la criminalidad"<sup>364</sup>.

Al mismo tiempo, los defensores de la prevención situacional del delito, centrada en hechos criminales y en la reducción de las oportunidades para delinquir, en lugar de centrarse en las personas y su disposición para adoptar un comportamiento criminal, se quejan de que, por lo general, la prevención de la criminalidad es utilizada para justificar las políticas e intervenciones que pueden tener otros beneficios sociales pero que 'no son del todo aptas para producir cualquier medida de prevención de la criminalidad'<sup>365</sup>.

Por lo tanto, aunque hayan sido motivadas por el deseo de limitar la criminalización progresiva de la política social o de oponerse a la socialización poco ética de la prevención de la criminalidad, muchos observadores contemporáneos están de acuerdo en que las mejoras en educación, salud, vivienda y apoyo para el empleo, deben hacerse por su propio bien, dejando que la criminalidad sea evitada ya sea incidentalmente, como resultado de estas iniciativas, o por medio de medidas situacionales cuidadosamente diseñadas para hacer que los delitos sean más difíciles de cometer y menos gratificantes.

Cuando el primer gobierno democrático de Sudáfrica llegó al poder en 1994, se enfrentó a la tarea de reconstruir una sociedad marcada por una larga historia de gobierno colonial y de minorías. Tuvo que hacer frente a las evidentes desigualdades -sesgadas racialmente- de riqueza, ingresos y nivel de vida, institucionalizadas por el apartheid, y tuvo que curar las heridas aún abiertas que dejó la lucha para derrocarlo. La forma en que el Congreso Nacional Africano dirigió el Gobierno de Unidad Nacional, que asumió el poder en 1994, y cómo han respondido sus inmediatos sucesores a estos desafíos, constituye un caso de estudio muy interesante acerca de cómo se desarrolla la relación entre la política social y la prevención de la criminalidad bajo las más exigentes condiciones.

El plan del gobierno recién elegido para la 'erradicación definitiva del apartheid' y la creación de un 'futuro democrático, no racial y no sexista', se encuentra en un documento conocido como *Programa de reconstrucción y desarrollo* (RDP)<sup>366</sup>, basado en la *Carta de la Libertad*, adoptada en 1955, casi 40 años antes, por el Congreso Nacional Africano (ANC) y sus aliados. El RDP reconoce que 'la paz y la seguridad para todos' fueron esenciales para el amplio proyecto de construcción de la nación, pero estaba al margen de la inmediata tarea de satisfacer las necesidades básicas de las personas en cuanto a tierra, vivienda, agua, transporte, salud y bienestar social. El control de la criminalidad era cuestión de responsabilizar a la policía y a otros organismos de la protección y la seguridad bajo control democrático. Para prevenir la criminalidad, era necesario encontrar remedios para las injusticias políticas, sociales y económicas del pasado.

No pasó mucho tiempo para que esta confianza en la prevención de la criminalidad a través de la reconstrucción y el desarrollo se evaporara, y en 1996 el gobierno publicó una Estrategia nacional para la prevención del delito (NCPS)<sup>367</sup>. Más de una década

---

363 Pearson, G. (1983), *Hooligan: A History of Respectable Fears*. Londres: Macmillan, p. 239.

364 Cohen, S. (1988), *Modelos Occidentales utilizados en el Tercer Mundo para el Control del Delito: Benignos o Malignos?*, en S. Cohen, *Against Criminology*. New Brunswick: Transaction Books, p. 193.

365 Felson, M., y Clark, R. (1997), *The ethics of situational crime prevention*, en Newman, G., Clarke, R. and Soham, S. (eds) *Rational Choice and Situational Crime Prevention: Theoretical Foundations*. Aldershot: Ashgate, pp. 205-6.

366 Congreso Nacional Africano (1994) *Programa de Reconstrucción y Desarrollo*, <http://www.anc.org.za/rdp/rdp.html> (consultado en mayo 14 de 2009).

367 Departamento de Protección y Seguridad (1996) *Estrategia Nacional para la Prevención de la criminalidad*. Pretoria: Departamento de Protección y Seguridad.

después, la NCPS siguió siendo, de lejos, la declaración más completa de la política oficial acerca del tema. A diferencia de la RDP, la NCPS asoció explícitamente la prevención de la criminalidad con el fomento del crecimiento y el desarrollo económico. La seguridad era 'una condición previa esencial' para el 'desarrollo de una sociedad exitosa'<sup>368</sup>. Sin embargo, sus autores también estaban convencidos de que satisfacer las necesidades básicas, crear empleo y ampliar el bienestar social 'eventualmente podrían tener efecto sobre la prevención de la criminalidad', aún cuando ésta no fuera su 'principal motivación'<sup>369</sup>. No obstante que la NCPS trató de equilibrar la necesidad de reactivar el control de la criminalidad a través del sistema de justicia penal 'previniendo la criminalidad en una etapa temprana'<sup>370</sup>, aquellos críticos totalmente a favor de la socialización de la prevención de la criminalidad señalaron su falta de compromiso con las causas estructurales de la criminalidad y se decepcionaron por la velocidad con la que el gobierno recurrió a medidas reactivas más familiares para detener lo que muchos perciben como una ola creciente de delitos violentos<sup>371</sup>.

Al igual que antes de la NCPS, el *Libro blanco sobre seguridad y vigilancia* del gobierno, publicado en 1998, reconoció los efectos preventivos a largo plazo de las iniciativas de política social en materia de vivienda, educación y salud que han sido emprendidas en gran parte por otras razones. Pero solicitó una serie de intervenciones 'de desarrollo' —incluyendo el aprendizaje temprano, la capacitación a los padres para la educación de sus hijos y la capacitación para el trabajo— destinadas a los grupos aparentemente en riesgo de delinquir. Al hacerlo, el Gobierno está dispuesto a aceptar los cargos, bien sea de criminalizar la política social, haciendo que la propensión a la criminalidad sea el activador de los programas que deben estar disponibles para todos los ciudadanos o (de manera menos convincente), de tratar de socializar la prevención de la criminalidad por medio de afirmaciones falsas acerca de la eficacia preventiva con el fin de justificar la implementación de políticas que puedan (o no) ser convenientes por otras razones.

Cuando en 1999, el segundo presidente democráticamente electo de Sudáfrica, Thabo Mbeki, anunció el Programa de renovación urbana (URP), la transformación de la política social en 'servidora' de la prevención de la criminalidad, parecía ser totalmente debido a que una serie de medidas sociales y de bienestar estaban centradas en áreas seleccionadas por sus 'inadmisibles' niveles de criminalidad y violencia<sup>372</sup>. Sin embargo, menos de dos años después, la relación parecía haberse invertido, dado que el fortalecimiento del sistema de justicia penal se convirtió en tan sólo un elemento de la campaña contra la pobreza urbana y el subdesarrollo. Paralelamente al URP, en abril de 2000 el Servicio de policía de Sudáfrica introdujo una Estrategia nacional de lucha contra la criminalidad. La segunda fase de 'normalización' de esta estrategia requirió la implementación de una serie de proyectos de desarrollo social para mantener baja la criminalidad en las zonas donde las 'medidas duras' de la policía tuvieron éxito y se redujeron las tasas de criminalidad a niveles tolerables. En los últimos años, la aplicación convencional de la ley por parte de la policía ha suplantado los anteriores compromisos de prevención incluidos en la Estrategia nacional de prevención de la criminalidad y en el Libro blanco. Esta tendencia parece que va a continuar durante algún tiempo, dado que el Congreso Nacional Africano, vencedor por cuarta vez en las elecciones realizadas en abril de 2009, fue elegido en un manifiesto que promete 'establecer un nuevo sistema de justicia penal modernizado, eficiente y transformado', capaz de 'combatir y reducir la criminalidad en términos reales'<sup>373</sup>. La lucha contra las 'causas de la criminalidad' se menciona de paso, pero no se da ninguna indicación acerca de cómo se hará.

Los giros y cambios en las relaciones entre la prevención y la reacción a la criminalidad y otras iniciativas de la política social en cuanto a salud, bienestar, educación y capacitación, evidentes en los primeros años de la nueva democracia de Sudáfrica, reflejan la dificultad de separar la criminalidad de otros problemas sociales estrechamente relacionados, y por lo general reforzados mutuamente. Desde hace algún tiempo, importantes criminólogos han argumentado que los crímenes no son ni más ni menos que el subconjunto de perjuicios sociales a los que una sociedad opta por responder mediante la imposición de sanciones penales a los responsables de causarlos<sup>374</sup>. El hecho de que las sociedades reaccionen ante estos daños de una manera diferente, de por sí no quiere decir nada acerca de su relativa gravedad o de

368 *Ibid.*, párrafo 1.3.1.4.

369 *Ibid.*, párrafo 7.1.3, énfasis en el original.

370 *Ibid.*, párrafos 1.2.1.1-2.

371 Simpson, G., y Rauch, J. (1999) 'Reflections on the National Crime Prevention Strategy' en Maharaj, G. *Between Unity and Diversity: Essays on Nation-Building in Post-Apartheid South Africa*. Ciudad del Cabo: Idasa/David Phillip; Dixon, B. (2004) 'Cosmetic crime prevention' en Dixon, B. y Van Der Spuy, E. (eds) *Justice Gained? Crime and Crime Control in South Africa's Transition*. Ciudad del Cabo: UCT Press; Du Plessis, A., y Louw, A. (2005) 'Crime and crime prevention in South Africa: 10 years after', *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, pp. 427-446.

372 Rauch, J. (2002) *Thinking Big: The National Urban Renewal Programme and Crime Prevention in South Africa's Metropolitan Cities*. Johannesburg: Centro para el Estudio de la Violencia y la Reconciliación.

373 Congreso Nacional Africano (2009) 2009 Manifiesto: *Trabajando Juntos Podemos Hacer Más*, <http://www.anc.org.za/show.php?doc=elections/2009/manifeso/manifeso.html&title=2009+Election+Manifeso> (consultado en mayo 14 de 2009).

374 Christie, N. (2004) Una Sensata Cantidad de Delitos. Londres: Routledge; Hillyard, P. y Tombs, S. (2004), *Beyond criminology?* en: Hillyard, P., Pantazis, C., Tombs, S., y Gordon, D. (eds) *Beyond Criminology*. Londres: Pluto.

la prioridad que debe darse a su prevención. Por lo tanto, es perfectamente comprensible que ante tantos problemas sociales —la epidemia de VIH/SIDA, la escasez crónica de vivienda segura y asequible, el desempleo generalizado, y los altos índices de criminalidad — los sucesivos gobiernos sudafricanos no hayan respondido a las insistencias de los grupos de presión en hacer de la prevención y la reacción ante la criminalidad una prioridad absoluta<sup>375</sup>. Hay pocas pruebas para afirmar que las políticas sociales, que deberían haber sido juzgadas por sus propios méritos, han sido implementadas sobre la base de falsas promesas de la reducción de la criminalidad, pero la tentación de criminalizar la política social, dirigiendo las intervenciones hacia las zonas de alta criminalidad y los grupos en riesgo, no siempre ha sido tan fácil de resistir.

El gran interrogante acerca de cuándo la prevención de la criminalidad es realmente una prioridad —cuando no puede haber reconstrucción y desarrollo sin primero tomar medidas para mejorar la protección y la seguridad — no es posible responder en este artículo.

De todas maneras, tampoco se ejecutan programas de alimentación o suministran ingresos básicos a esas personas si, y sólo si, éstas roban o producen disturbios. Si el crimen no es el problema social preeminente de nuestro tiempo, la prevención de la criminalidad no puede ser el principal objetivo de la política social. Pero, bajo ciertas condiciones, puede ser un objetivo importante.

Bill Dixon  
Centro para la Investigación criminológica

---

## Contribution

---

### ***Desafíos y prácticas en materia de reinserción de excombatientes. Ejemplos en Latinoamérica, África y Afganistán***

Samuel Tanner

#### **1. ¿Qué se entiende por desmovilización, reinserción y reintegración de excombatientes?**

Después del desarme<sup>376</sup> viene la reinserción de excombatientes que implica un proceso complejo de desmovilización y reintegración (DDR) de las personas que han participado en el conflicto armado. La *desmovilización* consiste en: “la reforma oficial y controlada de combatientes activos de las fuerza armadas [del Estado], o de otros grupos armados. La primera fase de la desmovilización va del tratamiento del combatiente en los centros temporales hasta el reagrupamiento de las tropas en los campos designados para esto (sitios de acantonamiento [...]). La segunda fase de desmovilización comprende la distribución de lotes de apoyo a los desmovilizados; esta fase se denomina *reinserción*”<sup>377</sup>. La reinserción es una etapa de la desmovilización que no debe ser confundida con el tercer pilar del DDR, la reintegración, o “[...] proceso por el cual los excombatientes obtienen el estatuto de civiles y adquieren un empleo y unos ingresos durables. La reintegración es un proceso económico y social, abierto al paso del tiempo. Toma lugar en las comunidades. Se inscribe dentro de un contexto general de desarrollo del país, de responsabilidad nacional, que casi siempre necesita una asistencia externa de largo plazo”<sup>378</sup>. El DDR se aplica tanto en la desmovilización de una parte de las fuerza armadas regulares, como en la necesidad de una disolución de grupos armados irregulares, que vienen luego de un conflicto armado. Igualmente, el DDR acompaña los programas de Reforma del Sector de la Seguridad<sup>379</sup>, o apoya el esfuerzo de restauración de un Estado de Derecho<sup>380</sup>.

---

375 Véase, por ejemplo, Nedcor (1996) *Proyecto Nedcor sobre Criminalidad, Violencia e Inversión*. Johannesburgo.

376 El desarme se define como “la recolección, la documentación, el control y la eliminación de pequeño armamento, de municiones, de explosivos y de armas ligeras y pesadas de los combatientes y muchas veces también de la población civil. El desarme incluye además el desarrollo de programas de manejo responsable de armas”, Naciones Unidas (2006), “Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards”, p. 2

377 *Ibid.* La traducción es del autor.

378 *Ibid.* La traducción es del autor.

379 La Reforma del Sector de la Seguridad consiste especialmente en la reestructuración de las fuerzas armadas existentes, ya sea a través de nuevas fuerzas unificadas, o fusionándolas con las fuerzas existentes.

380 Naciones Unidas (2006).

## 2. ¿Quiénes son los “excombatientes”?

Una definición tradicional del combatiente tiene que ver con aquella persona que se desempeña al interior de una estructura militar convencional y participa en un conflicto armado. Ahora bien, las mayores crisis y los conflictos armados contemporáneos constituyen un testimonio de la presencia de actores no estatales, tales como los grupos rebeldes, las pandillas armadas o los mercenarios, igualmente considerados como combatientes. En la práctica, son los acuerdos de paz que le siguen a un cese el fuego entre dos partes en conflicto, y constituyendo el marco normativo y legal del proceso de reintegración de la gente armada, quien determina el estatuto del combatiente para reintegrar y, por ende, los beneficiarios de los programas del DDR. Igualmente, quienes han tomado parte en actividades no relacionadas directamente con el combate (portadores, enfermeras; cocineros; mensajeros; proveedores de fondos, etc.), o quienes han participado a tiempo parcial, compartiendo sus armas con otros miembros de la unidad, son elegibles al proceso de reinserción<sup>381</sup>. Para terminar, el estatuto de excombatiente puede ampliarse a los niños vinculados a los grupos armados<sup>382</sup>; antiguos combatientes que presentan discapacidades y enfermedades crónicas; personas a cargo de los combatientes; personas que hayan sido secuestradas; jóvenes<sup>383</sup>; civiles que regresan a su país de origen; comunidades de acogida de a los principales candidatos<sup>384</sup>.

## 3. ¿Cuáles son las prácticas y los programas de desmovilización y de reintegración?

Los programas de DDR se basan en un principio fundamental: desarrollar y substituir los modos de vida sociales, políticos y económicos vinculados a la guerra de los antiguos combatientes, así como capacidades que les permita su integración dentro de una sociedad civil pacificada. El candidato debe adquirir el estatuto de participante activo en el proceso de paz y desarrollo de su país.

### 3.1 La desmovilización y reinserción

Después del desarme del candidato, se le hospeda generalmente en un centro de acantonamiento. En Colombia, por ejemplo, la desmovilización colectiva de los paramilitares –AUC– está dividida en cinco etapas<sup>385</sup>: concientización; preparación; concentración; desmovilización; verificación e inicio de medidas de reinserción. De manera más específica, se establecen por decreto zonas de agrupación, activas durante un período de 15 a 30 días. Los candidatos son registrados y se les dan cartas de identidad. Las armas son depositadas y catalogadas. Los candidatos responden también a una serie de preguntas estandarizadas, que evalúan el pasado profesional, así como sus preferencias y aspiraciones. Según el ejemplo de DDR en Afganistán<sup>386</sup>, el acantonamiento no es necesariamente sistemático. En ese caso, los vínculos de los candidatos con sus familias y sus comunidades se estimaron suficientemente sólidos para permitir una ruptura durable con las Fuerzas Militares Afganas, presentando así contextos de substitución adecuados<sup>387</sup>. La fase de desmovilización conlleva la toma de huellas y fotos.

La *reinserción* consiste en la adopción de medidas de subsistencia y de servicios de substitución de urgencias que buscan reducir la vulnerabilidad del candidato en esta etapa, dándole una alternativa provisional para que no retome las armas. Ésta cubre el período de transición entre el desarme y la reintegración y dura de 6 a 12 meses. En 1990, la Organización de los Estados Americanos, gracias a USAID, coordinó la reinserción de excombatientes de la Resistencia Nicaragüense dentro de sus familias. Durante un período de 14 meses fueron distribuidos a cerca de 100.000 desmovilizados, así como a las personas que estaban bajo su cargo (padres, abuelos, esposas, hermanos y hermanas; hijos menores de 16 años)<sup>388</sup>, alimentación, ropa, utensilios de cocina y materiales de construcción.

381 MDRP, “Reintegration Assistance for Ex-Combatants: Good Practices and Lessons for the MDRP”, *Working Paper N.1*, Septiembre de 2006.

382 Según la *Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*, el reclutamiento de niños en fuerzas o grupos armados es una grave violación de los derechos del Hombre. Naciones Unidas, *Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*, adoptada el 20 de noviembre de 1989 y entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990.

383 Esta categoría incluye los individuos de 13-14 años a 18 años. Así no constituya una categoría propiamente dicha en el sentido de la ley, se considera que la problemática que presenta esta población no ha sido tomada en cuenta por los programas aplicados a los niños y adultos.

384 Naciones Unidas (2006).

385 Koth, Markus (2005), “*To End a War: Demobilization and Reintegration of Paramilitaries in Colombia*”, Paper 43, Bonn International Center for Conversion, Bonn, Alemania.

386 “*Accords sur des arrangements temporaires en Afghanistan en attendant le rétablissement des établissements permanents du gouvernement*”, 5 de diciembre de 2001, Bonn, Alemania.

387 Naciones Unidas, (2006), IDDRS, casos prácticos de Afganistán, accesibles en la siguiente dirección: <http://unddr.org/countryprogrammes.php?c=121>, (consultada el 27 de mayo de 2009).

388 MDRP, (2006) Anexo A: “*Reinsertion Entitlements in Nicaragua*”.

### 3.2 La reintegración: dimensiones económicas y sociales

La reintegración económica busca desarrollar, o poner al día, las capacidades básicas de los excombatientes con el fin de favorecer su desarrollo en el ámbito del trabajo de manera competitiva. Existen 4 tipos de programa de asistencia para la reintegración económica: 1) *Apoyo al trabajo independiente*, incluyendo: el manejo del dinero; la ayuda a la pequeña empresa y a la elaboración de proyectos (distribución de semillas y herramientas de trabajo); la planificación estratégica para empresarios; la asesoría. 2) *Formación profesional*, especialmente, y entre las más populares: agricultura; construcción; carpintería; mecánica; empleos metalúrgicos y de electricidad; plomería; pesca; artesanía; peluquería; turismo. Estas formaciones no solamente cuentan con recursos y necesidades locales, sino además hacen parte de las preferencias de los candidatos<sup>389</sup>. 3) *Educación*: alfabetización; aptitud al cálculo; desarrollo de un pensamiento crítico. En Sierra Leona, donde más de una tercera parte de los excombatientes no habían seguido formación escolar, la educación se reveló el módulo preferido del 30% de los candidatos<sup>390</sup>. Estos programas son particularmente importantes para la reinserción de niños soldados, dado que un gran número de ellos nunca han ido a la escuela. Este módulo está acompañado de asistencia financiera y material para la formación de candidatos. Finalmente, 4) *La creación de empleo*: los trabajos públicos son una importante fuente de creación de empleo y tiene la ventaja de mostrar a la población que los excombatientes pueden también ser agentes positivos de cambio. No obstante, estas iniciativas no permiten el desarrollo de capacidades a largo plazo y no pueden ser concebidas como una solución permanente<sup>391</sup>. Aparte de la creación de nuevos empleos, los esfuerzos en este campo tratan igualmente acerca del desarrollo de iniciativas con los empleadores con el fin de que contraten a excombatientes. En Angola, el gobierno ha incorporado 7.000 educadores y profesionales de medicina de UNITA dentro de las instituciones respectivas del sector público<sup>392</sup>. Los incentivos pueden también tomar la forma de subvenciones a la empresa que emplee excombatientes al menos por dos años. Tal como sucede en Etiopía, el hacerse cargo, durante un año, del 50% del salario del candidato, puede ser también una opción<sup>393</sup>. En Colombia, el sector privado, y particularmente la empresa *Ethanol Consortium Board*, ha garantizado la contratación de 1.500 desmovilizados. Se trata de un ejemplo excepcional donde, con relación a la mayoría de los casos, el desarrollo del país es elevado<sup>394</sup>.

La reintegración social es efectiva cuando el excombatiente estima haber (re)encontrado un lugar en el seno de la familia, de la comunidad y haberse creado una red social. Ella es una condición para la seguridad del empleo y, por tal razón, necesaria para la reintegración económica<sup>395</sup>. Si bien muchos candidatos mantienen vínculos con su comunidad y familia durante los combates, no es el caso de todos. También, existen programas que buscan (re)crear tales vínculos. Ellos se reparten en 4 pilares: 1) *Sensibilización de la comunidad*: en la República Democrática del Congo, preparan a las comunidades para el regreso de los excombatientes por medio de mensajes radiales –Radio Okapi–, producciones musicales y teatrales así como foros de discusión y encuentros, donde se promueve su potencial como agentes de cambio positivo. Los líderes culturales, políticos y religiosos juegan allí un papel crucial<sup>396</sup>. 2) *Procesos de reconciliación*: estos toman diferentes formas, tales como ritos tradicionales y el reconocimiento público del papel jugado en el conflicto y la aceptación de la penitencia infligida por los líderes locales; ceremonias de purificación del cuerpo y del espíritu; promoción de actividades colectivas, especialmente deportivas, culturales y religiosas. Las asociaciones que apoyan tales iniciativas proveen mecanismos de sostenimiento social y psicológico alternativos a las estructuras militares de comando. Los procesos de reconciliación reenvían a las medidas de justicia dentro del marco de violaciones de derechos humanos. Algunas veces, los controles sociales admiten una gradación asociada a la gravedad de las acciones pasadas del individuo. El caso de Ruanda lo ilustra. Siempre y cuando la persona no haya ejercido un papel de organizador y de planificador en el genocidio, es elegible a los Gacaca, un sistema tradicional de cursos locales de justicia, en el cual el individuo reconoce públicamente sus actividades durante el genocidio. Se trata de procesos expeditivos cuyo objetivo es estimular la reparación y la reconciliación en el seno de la comunidad<sup>397</sup>. Sin embargo, en Colombia, la interpretación de

389 En el contexto de los programas de reintegración llevados a cabo en Colombia, aún si Markus Koth no nos revela más detalles, el 90% de los individuos que entrevistó afirmaron que nunca se hubieran podido imaginar haber trabajado un solo día en la profesión para la cual siguieron una formación. Koth, M. (2005).

390 Giniher, Jeremy. 2003. "Reintegration of Ex-Combatants" en *Sierra Leona – Building to Road to Recovery*. Institute for Security Studies, Monograph No. 80. <http://www.iss.co.za/pubs/monographs/No80/Chap2.html>.

391 MDRP, (2006).

392 *Ibid.*

393 Colletta, Nat J., Markus Kostner e Ingo Wiederhofer. 1996. "Case Studies in War-to-Peace Transitions: The Demobilization and Reintegration of ex-Combatants in Ethiopia, Namibia and Uganda". Documento de discusión del Banco Mundial No. 331, Africa Technical Department Series.

394 Caramés, Albert y Eneko, Sanz (2008), "Análisis de los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) existentes en el mundo durante 2007". Escola de Cultura de Pau de la Universidad Autónoma de Barcelona.

395 Colletta et al (1996).

396 Naciones Unidas, (2006), IDDRS, casos prácticos de la República Democrática del Congo, accesible en la siguiente dirección: <http://unddr.org/countryprogrammes.php?c=25>, (consultada el 27 de mayo de 2009).

397 Acerca del tema de los modos alternativos de justicia en el caso de participación de los candidatos a la violencia, es importante destacar que el derecho internacional prevalece sobre las jurisdicciones nacionales y que toda persona que haya participado en graves violaciones de derechos de la Persona puede ser condenada por cortes internacionales de justicia.

ciertas prácticas que promueven el perdón a favor de la paz –Olvido y perdón en pro de la paz– fueron acompañadas de amnistías inaceptables desde el punto de vista de organismos que promueven los derechos de las víctimas<sup>398</sup>. 3) *El apoyo psicológico*: la toma en cuenta de los efectos y traumatismos de la guerra sobre los excombatientes constituye una dimensión olvidada de la reintegración de los excombatientes<sup>399</sup>. A pesar de ello, la evaluación de los candidatos durante la fase de desmovilización y de inserción permite identificar a quienes entre ellos presenten signos de peligro psicológico. También notamos los grupos de discusión organizados y la presencia de consejeros buscando fortalecer las capacidades de los desmovilizados dentro del manejo de sus dificultades. Las poblaciones particularmente vulnerables son las mujeres y los niños afectados por la guerra, para quienes un apoyo psicológico resulta crucial<sup>400</sup>. En Angola fue puesto en marcha un modelo innovador de intervención y de asistencia psicosocial dirigido a los niños. La ayuda fue ofrecida por una red de iglesias comunitarias, que habían seguido una formación previa. Este enfoque, de bajos costos, constituía un medio apropiado desde un punto de vista social y logístico de ofrecer *in situ* asistencia a los jóvenes, aún al interior de su familia, y respetando las tradiciones locales<sup>401</sup>. Finalmente, 4) *capacidades de base*: vida en sociedad; usos y costumbres diarios; sistema político; educación cívica; conocimientos legales, incluyendo los derechos humanos; funcionamiento de los sistemas democrático y electoral del país. Las capacidades de base son desarrolladas por medio de la participación en la vida comunitaria, civil, religiosa, deportiva y cultural.

#### 4. ¿Cuáles son los impactos de la desmovilización y la reintegración?

Generalmente se admite que los programas de DDR son esenciales para la inserción de antiguos combatientes. Pero, algunos muestran que, hasta la actualidad, no se ha emprendido ningún esfuerzo real de evaluación sistemática de los determinantes de una reintegración exitosa de los excombatientes<sup>402</sup>. A un macro nivel, reconocemos que es difícil identificar el impacto de esos programas, debido al hecho de que toman lugar simultáneamente en un conjunto de intervenciones militares, sociales y económicas. En cuanto al macro nivel, es decir del impacto en los individuos, muy pocos estudios rigurosos se han interesado en los factores que expliquen por qué algunos de ellos llegan a integrarse perfectamente a la sociedad, mientras que otros no. De la misma manera, ninguna investigación ha analizado por qué, ni cómo los candidatos llegan a reinsertarse, independientemente del hecho de que hayan o no seguido un programa de DDR. Por ejemplo, en un estudio único en su género, en el caso de Sierra Leona, se demostró que la ruptura de vínculos entre los combatientes y su facción armada no estaba como tal vinculada a una reintegración económica, política y social<sup>403</sup>. Parecería ser más la participación en una unidad abusiva<sup>404</sup> lo que constituye el más fuerte indicador de la dificultad para el reintegro. Igualmente, los individuos más educados y los más ricos tienden a integrarse con gran dificultad en las esferas política y económica. Los combatientes que hubiesen ocupado una función elevada dentro de la jerarquía revelan ser los menos confiados en la democracia, valor sin duda esencial en los programas de DDR. Por consiguiente, y aún si los límites metodológicos de este estudio fueron especificados –entre ellos la naturaleza no definitiva de los resultados– el estudio concluye que, en el contexto de la Sierra Leona, las pruebas que apoyan la eficacia del programa de DDR en el rompimiento de las estructuras de grupos armados y la facilitación de la reintegración de los excombatientes, son mínimas. En conclusión, aquellos excombatientes que no participaron en los programas de DDR tienden a reintegrarse con el mismo éxito que sus homólogos. Por tanto, sin estar en posición de extrapolar los resultados de este estudio, en particular dentro de otros contextos, esos resultados muestran por lo tanto que los conocimientos que tratan acerca de los mecanismos sociales, políticos y económicos que rigen una reintegración exitosa, merecen una mayor identificación y especificación. Es tiempo de restablecer un equilibrio en cuanto a las prioridades –tanto de la investigación como del financiamiento– que no deberían tampoco ser guiadas por cuestiones de planificación o de puesta en aplicación de tales programas, sino más bien por medio de evaluaciones sistemáticas y sistémicas de las causas del éxito (y/o del fracaso) en materia de reintegración de los excombatientes. Un enfoque de este tipo permitirá establecer estrategias de prevención más eficaces para evitar el regreso a las armas.

398 Koth, M. (2005).

399 MDRP, (2006).

400 Esto se destacó especialmente en un estudio llevado a cabo en Mozambique: Verhey, Beth. 2001. "Child Soldiers: Preventing, Demobilizing and Reintegrating". Africa Region Working Paper Series, World Bank.

401 Verhey, B. (2001); MDRP, (2006).

402 Berdal, Mats. 1996. "Disarmament and demobilization after civil wars: Arms, soldiers and the termination of conflict". *Adelphi paper* no. 303. Oxford, UK: Oxford University Press; Humphreys, Macartan & Jeremy Weinstein. 2007. "Demobilization and Reintegration", *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 51, Number 4, Agosto de 2007: 531-567.

403 Humphreys & Weinstein (2007).

404 Esta variable lleva a considerar tres dimensiones: 1) La probabilidad de que un individuo sea sancionado por sus superiores si hacía uso espontáneo de la violencia contra los civiles; 2) ¿El alimento, había sido tomado por la fuerza, o por medios contractuales? y 3) La evaluación de los cuestionados en cuanto a las acciones ejecutadas por la unidad para beneficio de la población civil, incluyendo la formación educativa e ideológica (Humphrey & Weinstein, 2007).

---

# Contribuciones

---

## ***El vigésimo aniversario de la Convención sobre a los derechos del niño: fortalecer el papel de la sociedad civil en cuanto al seguimiento y la evaluación***

Guillaume Landry

En el año 2009 se celebra el vigésimo aniversario de la Convención sobre los derechos del niño, el tratado internacional en materia de derechos humanos más ratificado en el mundo, un tratado innovador al hacer del niño un sujeto de derecho y ya no un objeto derecho. Con la introducción de esta Convención han tenido lugar numerosos avances relativos a los derechos del niño, principalmente con la entrada en vigor de las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil, las Directrices de las Naciones Unidas sobre Justicia en Asuntos Concernientes a los Niños Víctimas y Testigos de Crímenes, la Declaración de Estocolmo acerca de la explotación de los niños con fines sexuales, el Estatuto de Roma e incluso la Convención 182 de la Organización Internacional del Trabajo sobre las peores formas de trabajo infantil.

El balance de los derechos del niño de los últimos 20 años continúa siendo, sin embargo, mitigado. La mayor parte de los esfuerzos emprendidos hasta ahora están relacionados con la reacción a los problemas que enfrentan los niños, teniendo como fondo un enfoque más represivo que preventivo. El estudio de las Naciones Unidas acerca de la violencia contra los niños, publicado en 2007 por el equipo del doctor Paulo Sergio Pinheiro, permitió por otra parte lograr una mejor comprensión de la amplitud y de las manifestaciones de las diversas formas de violencia a la cual son confrontados los niños a nivel mundial. Los resultados de este estudio innovador son, por cierto, poco alentadores. Basta mencionar, por ejemplo, los abusos y la explotación sistemáticos por parte de las instituciones encargadas de proteger a los niños o, más aún, la aceptación en el plano social y la autorización en el plano legal de varias formas de violencia contra los niños. En suma, los derechos del niño aún son, por lo general, el “familiar pobre” de los derechos humanos, en razón principalmente de la infravaloración de la amplitud y la gravedad de los problemas, así como de la reticencia de los gobiernos para entrar en las esferas familiares y comunitarias que constituyen, sin embargo, el centro de la protección y de la promoción de los derechos del niño.

No obstante, en los dos últimos decenios, la sociedad civil de todos los rincones del mundo puede enorgullecerse, puesto que su trabajo continuo y, con frecuencia denigrado, ha dado como resultado una mucho mayor concientización, sensibilización, seguimiento y señalamiento de las violaciones de los derechos del niño. Las organizaciones de la sociedad civil, de alguna manera protectoras de la convención, han jugado un papel clave para hacer conocer, promover y defender los derechos del niño contra los abusos, las diversas formas de violencia, la explotación, la ignorancia y el desprecio.

Este trabajo se ha reflejado principalmente en la elaboración de numerosos documentos y publicaciones acerca de las violaciones de los derechos del niño, con el fin de denunciar dichos abusos. La documentación, el seguimiento y la evaluación del estado de alcance de los derechos del niño en un contexto tanto local, nacional, regional como internacional, son todas ellas etapas esenciales del sistema internacional que permite una mejor comprensión de la realidad de los niños en sus familias y comunidades. A la vez, estas informaciones y la defensa que ello conlleva, permiten actuar y evitar abusos y, a la vez, mitigar aquellos que ya han tenido lugar. Este trabajo de investigación y concientización resulta entonces primordial para el análisis de los impactos, para el desarrollo de las políticas y programas, para influir en los procesos de decisión y, en últimas, para mejorar de la situación de los niños.

Es importante subrayar, sin embargo, que pocas organizaciones de la sociedad civil **local** tienen tal reconocimiento ante la comunidad internacional por su competencia a propósito de estas problemáticas. Las organizaciones internacionales recurren, con mucha frecuencia, a las organizaciones locales, aquellas expuestas a la realidad del terreno y que trabajan directamente con los niños que se encuentran en medio de dificultades, y cuyas realidades estudian con el fin de obtener datos acerca de ellas y realizar sus propios análisis de la situación. Al final, son las organizaciones internacionales las que producen los informes considerados creíbles en la materia y las que hablan en nombre de estas poblaciones afectadas. Ahora bien, ¿por qué no son quienes actúan directamente en estas realidades, quienes tienen la posibilidad de documentar adecuadamente la situación y llegar a ser los interlocutores creíbles directos para defender y promover la situación de los derechos de los niños de su comunidad?

La Oficina Internacional de los Derechos del Niño (IBCR) encontró una posible respuesta a esta pregunta. Esta Oficina, fortalecida por su trabajo en África del Norte y en el Medio Oriente durante los últimos años, constató que las organizaciones de la sociedad civil local han jugado inicialmente y ante todo un papel de denuncia de las violaciones de los derechos del niño, con frecuencia en confrontación con las autoridades públicas y corriendo el riesgo de padecer las consecuencias. Tomemos por ejemplo el caso del

Líbano, donde los periódicos, las agencias onusianas y las organizaciones locales e internacionales publican de manera continua los fracasos del sector público en la protección y promoción de los derechos de sus ciudadanos. Los ejemplos en este caso son numerosos.

Sin negar la importancia de este trabajo de denuncia, la Oficina propone actuar de manera diferente: ciertamente, continuar el trabajo de denuncia, pero complementado con un trabajo de documentación de las iniciativas que funcionan. El objetivo es simple: fortalecer el trabajo de las ONG locales con el fin de que éstas puedan mejorar su credibilidad ante las instituciones públicas, produciendo informaciones complementarias a su trabajo de denuncia acerca de las prácticas positivas existentes en sus países, que permitan promover y proteger los derechos del niño. Así nació la iniciativa de los perfiles nacionales.

Mientras que se producen numerosos informes que relatan las dificultades encontradas por diversos países en vía de desarrollo —dificultades que por cierto son con frecuencia muy conocidas— se constata que pocos esfuerzos han sido realizados con el fin de hacer conocer las iniciativas exitosas. Partiendo del principio de que todo país desea quedar bien en un contexto de competencia entre vecinos y que siempre existen sectores donde es posible destacar la experiencia de dicho país para proteger y promover los derechos de los niños, los perfiles nacionales buscan llenar el vacío dejado por el sistema de vigilancia de la Naciones Unidas para la implementación de la Convención sobre los derechos del niño (CDE), como complemento principalmente al trabajo del Comité de los derechos del niño de las Naciones Unidas.

Por otra parte, la perspectiva regional permite presentar los logros del conjunto de los países estudiados y, a la vez, exponer los desafíos comunes que éstos deben enfrentar. Estos perfiles son la base del diálogo con los responsables de la toma de decisiones de los países afectados, con el fin de ayudarles a integrar sus conclusiones y a actuar de manera que los Estados implementen plenamente la CDE. Evidentemente, cada país se desarrolla en un contexto único que no debería ser objeto de una comparación apresurada. Ahora bien, el espacio regional reúne a Estados que no son bien conocidos, que comparten con frecuencia elementos culturales, lingüísticos, religiosos, históricos y socioeconómicos similares, y que tienen un potencial con frecuencia mal utilizado. Es justamente en este proceso de compartir ideas y de promoción de iniciativas exitosas, que el tema de los derechos del niño puede adoptar un enfoque mucho más constructivo en la prevención de los problemas más bien que en debatir diagnósticos.

Por ejemplo, la región de los Grandes Lagos africanos es más conocida por la violencia y las violaciones de los derechos de los niños que por las acciones emprendidas para enfrentar estas problemáticas. Numerosos informes son publicados para documentar las múltiples facetas de los conflictos que devastan la región. Informes recientes subrayan las debilidades del sistema de justicia juvenil de Burundi, la discriminación y la violencia contra las mujeres en República Democrática del Congo (RDC), los fracasos del sistema de educación en República del Congo, así como los estragos causados por el VIH/Sida en la población infantil de Ruanda. Y tantos otros informes cuyo común denominador es convencerlos de que las cosas van mal. La Oficina Internacional de los Derechos del Niño (IBCR) deseaba profundizar el conocimiento acerca de la situación, así como acerca de las acciones desarrolladas, justamente para encontrar soluciones a los problemas ciertamente numerosos en esta región. Gracias al apoyo ofrecido por la Organización internacional de la francofonía, la Oficina llevó a cabo un estudio conducente a establecer una serie de perfiles nacionales acerca de la situación de los derechos del niño en Burundi, República del Congo, República democrática del Congo (RDC) y Ruanda. Con el apoyo de las ONG locales e internacionales, la Oficina ha podido documentar iniciativas prometedoras, portadoras de esperanza para la región. Entre ellas figuran la nueva ley de protección del niño, de enero de 2009, que ofrece un marco legislativo completo de protección del niño en la RDC, la política nacional sobre los niños vulnerables y huérfanos de Ruanda, la implementación del Observatorio contra la violencia sexual en el Congo, así como importantes esfuerzos realizados en Burundi para promover el derecho a la salud.

Mientras que cada vez se da mayor atención a las reformas gubernamentales y políticas en la región, y que la importancia de los enfoques basados en los derechos es cada vez más reconocida —al menos en teoría—, el papel de las organizaciones de la sociedad civil en materia de lucha contra la pobreza, prevención de la criminalidad y de los conflictos con la ley, de la eficacia de la ayuda para el desarrollo y de promoción y protección de los derechos humanos, es objeto de una atención particular. La Oficina Internacional de los Derechos del Niño (IBCR) apoya las presiones ejercidas por las organizaciones de la sociedad civil sobre los actores responsables pertinentes, con el fin de que tomen las medidas adecuadas para que sean respetadas las normas tanto a nivel legal como a nivel práctico. Sin embargo, deseamos que los próximos veinte años sirvan para colocar la prevención en el centro del diálogo, destacando aquellas iniciativas locales que puedan hacer cambiar las cosas para beneficio de un mundo digno de su infancia.

---

# CAPÍTULO

# 6

## LA GOBERNABILIDAD COMO PILAR DE LA PREVENCIÓN

---



# La gobernabilidad como pilar de la prevención

A nivel Internacional existe un consenso en cuanto a que una buena gobernabilidad es esencial para lograr un desarrollo sostenible y seguro, así como sociedades seguras. Muchas organizaciones internacionales han hecho énfasis en la importancia de **fortalecer y reformar las instituciones** para asegurar el acceso a la justicia y a un Estado de derecho. Éstas ven con frecuencia la buena gobernabilidad en términos de fortalecer los sistemas de justicia penal, por ejemplo, y la reforma de las estructuras del Estado, particularmente para fortalecer la transparencia y reducir la corrupción. Así, el aumento de la capacidad de las estructuras del Estado es tan solo un aspecto de una buena gobernabilidad. También es importante **desarrollar las competencias necesarias para una gobernabilidad que vaya más allá de las instituciones del Estado**.

Las líneas directrices para la prevención de la criminalidad (*Guidelines for the Prevention of Crime*) de las Naciones Unidas han puesto énfasis en la llamada **función 'dirigente' de los gobiernos**<sup>405</sup> en el manejo de las asociaciones para la prevención de la criminalidad. También recomiendan trabajar con los diferentes niveles territoriales y en coordinación con una gran variedad de actores, particularmente de la sociedad civil.

En nuestra edición de 2008, examinamos los roles de los actores institucionales, al igual que de los actores locales y comunitarios. Este capítulo explora las tendencias internacionales en cuanto a los nuevos modos de gobernabilidad en el marco de la prevención de la criminalidad.

El término de gobernabilidad se refiere cada vez más a una gestión compartida - más que una gestión exclusivamente gubernamental - reconociendo que la responsabilidad y la capacidad de gobernar se encuentran a menudo más allá de los límites de los gobiernos o de organismos del sector público. En los países desarrollados, el término se está utilizando crecientemente para referirse al **cambio en el monopolio del sector público** en la oferta de seguridad y al crecimiento de la industria la seguridad privada<sup>406</sup>; de la misma manera, hace referencia a la implicación de las autoridades locales y de la sociedad civil en la concepción e implementación de la seguridad cotidiana. Esto refleja el reconocimiento de la limitada capacidad del sector público para responder a las demandas del público en materia de seguridad, y la búsqueda para hacer participar a otros sectores en la gobernabilidad de la seguridad, incluyendo a los ciudadanos, a través de un proceso de 'responsabilización'<sup>407</sup>. Ya no es posible que la policía pública ofrezca una seguridad omnipresente<sup>408</sup>. La gobernabilidad es un concepto que ayuda a **dar sentido a los nuevos dispositivos y a los ya existentes, y que reconoce a otros actores en el terreno de la seguridad**, tanto a nivel del desarrollo de políticas como de su implementación.

## 1. Definición de buena gobernabilidad

### 1.1 Una noción prioritaria para las organizaciones internacionales

Entre las agencias internacionales existe una diversidad de énfasis en la promoción de la buena gobernabilidad, lo que refleja sus diferentes objetivos. Estos van desde la promoción de la transparencia y la honestidad gubernamentales, hasta el énfasis en la importancia de una buena gobernabilidad del desarrollo socioeconómico y el fortalecimiento de la democracia. Por último, también se destaca el impacto de la mala gobernabilidad.

El **Banco Mundial** emplea una definición de la gobernabilidad desde un enfoque institucional y político: [...] *las tradiciones e instituciones por medio de las cuales es ejercida la autoridad en un país por el bien común. Esto incluye (i) el proceso por medio del cual aquellos que se encuentren en posición de autoridad son elegidos, monitoreados y remplazados; (ii) la capacidad del gobierno de manejar efectivamente sus recursos e implementar políticas acertadas; y (iii) el respeto, por parte de de los ciudadanos y el Estado, de las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos*<sup>409</sup>.

La **ONU-HÁBITAT** ha desarrollado una **visión más profunda de la gobernabilidad**, relacionada con los establecimientos humanos (véase recuadro más abajo): *La gobernabilidad urbana es la sumatoria de las muchas maneras como los individuos y las instituciones, públicas y privadas, planifican y administran los asuntos comunes de la ciudad. Es un proceso continuo a través del cual pueden negociarse los conflictos provenientes de los diversos intereses y pueden llevarse a cabo acciones de cooperación. Esto incluye instituciones formales así como acuerdos informales y el capital social de los ciudadanos.*

405 Johnston, L. y Shearing, C. (2003) *Governing Security: Explorations in Policing and Justice* (Routledge: Londres).

406 Loader, I. (2000), Plural Policing and Democratic Governance, *Social & Legal Studies*, Vol. 9, No. 3, 323-345; Shearing, C. y Johnston, L. (2003), *Governing Security: Explorations in Policing and Justice* (Londres, Routledge).

407 Garland, D. (2001) *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society* (Imprenta de la Universidad de Chicago: Chicago).

408 Crawford, A. (1999), *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*, Imprenta de la Universidad de Oxford.

409 Véase la definición de gobernabilidad en el sitio Web del Banco Mundial

La Campaña Global sobre Gobernabilidad Urbana de ONU-Hábitat propone desarrollar **normas de buena gobernabilidad** (ver recuadro), universalmente relevantes, que puedan ser operacionalizadas o transferidas de los principios a la práctica. Estos principios de buena gobernabilidad son particularmente **aplicables en la prevención de la criminalidad**. La desigualdad en el acceso a los recursos y a los procesos

de toma de decisiones contribuye a las altas tasas de violencia y criminalidad. La campaña argumenta que unos servicios responsables y efectivos, y la capacidad para la prevención de la criminalidad a nivel local, son no sólo una cuestión de gobernabilidad equitativa, sino una manera práctica de buscar una mayor igualdad.

### Principios de la gobernabilidad urbana de la ONU-HÁBITAT<sup>410</sup> (extractos)

**Sostenibilidad** en todas las dimensiones del desarrollo: Las ciudades deben equilibrar las necesidades sociales, económicas y ambientales de las generaciones presentes y futuras. Esto debe incluir un claro compromiso en la reducción de la pobreza urbana.

**Subsidiariedad** de la autoridad y de los recursos al nivel apropiado más cercano: la responsabilidad en cuanto a la oferta de servicios debe recaer en el principio de subsidiaridad, es decir, al nivel apropiado más cercano, consistente con una oferta de servicios eficiente y rentable. Esto optimizará el potencial de inclusión de los ciudadanos en el proceso de gobernabilidad urbana. La descentralización y la democracia local deberán mejorar la receptividad de las políticas e iniciativas frente a las prioridades y las necesidades de los ciudadanos. Las ciudades deben ser fortalecidas con los recursos necesarios y una suficiente autonomía, de manera que puedan asumir sus responsabilidades.

**Equidad** en cuanto al acceso a los procesos de toma de decisiones y a las necesidades básicas de la vida urbana: la repartición del poder conduce a la equidad en cuanto al acceso y al uso de los recursos. Los hombres y las mujeres deben participar igualmente en todos los procesos de toma de decisiones a nivel urbano, de definición de prioridades y de asignación de los recursos.

**Eficiencia** en el suministro de servicios públicos y en la promoción del desarrollo económico local: Las ciudades deben ser financieramente seguras y rentables en el manejo de sus fuentes de ingreso y gastos, en la administración de la oferta de servicios y en la habilitación —con base en las ventajas comparativas— del gobierno, del sector privado y de las comunidades, para contribuir, formal o informalmente, a la economía urbana.

**Transparencia y rendición de cuentas** de las autoridades y todas las partes interesadas. La obligación, por parte de las autoridades locales, de rendir de cuentas a los ciudadanos, es un principio fundamental de una buena gobernabilidad. De manera similar, en las ciudades no debería haber lugar para la corrupción.

#### Compromiso cívico y ciudadanía

La gente, principal riqueza de las ciudades, es a la vez objeto y medio para un desarrollo humano sostenible. Los ciudadanos, particularmente las mujeres, deben ser facultados para participar efectivamente en los procesos de toma de decisiones. El capital cívico de los pobres debe ser reconocido y apoyado.

#### La seguridad para los individuos en su entorno de vida

Todo individuo tiene el derecho inalienable a la vida, a la libertad y a la seguridad personal. La inseguridad tiene un impacto desproporcionado en cuanto a una mayor marginalización de las comunidades pobres. Las ciudades deben esforzarse para evitar los conflictos humanos y los desastres naturales, fomentando para ello la participación de las partes interesadas en la prevención de la criminalidad y los conflictos, y en la preparación para los desastres. La seguridad también implica la libertad frente a la persecución, a los desalojos forzados, y permite la seguridad de ocupación. Las ciudades también deben trabajar con los organismos de mediación social y resolución de conflictos, y promover la cooperación entre las entidades ejecutoras y otros proveedores de servicios sociales (salud, educación y vivienda).

El **PNUD** subraya el **impacto de una buena gobernabilidad en el desarrollo**, y en el alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y promueve modelos democráticos de gobernabilidad.

*‘La gobernabilidad democrática es primordial para el alcance de los ODM, dado que ésta ofrece un ‘entorno facilitador’ para el alcance de los ODM y, en particular, para la eliminación de la pobreza. La importancia crucial de la gobernabilidad*

410 ONU-Hábitat (2004), Proposed Principles of Good Urban Governance and Possible Interventions (ONU-Hábitat: Nairobi).

democrática en el mundo en desarrollo fue subrayada por las Cumbre del Milenio de 2000, donde los líderes mundiales acordaron "no ahorrar esfuerzos para promover la democracia y fortalecer el Estado de derecho, así como el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos a nivel internacional, incluyendo el derecho al desarrollo"<sup>411</sup>.

## 1.2 Desafíos específicos para los Estados frágiles

A pesar de que una gran parte de las investigaciones sobre los cambios conceptuales acerca de la provisión de seguridad ha tenido lugar en países desarrollados que cuentan con estructuras gubernamentales relativamente fuertes y bien establecidas, y con una adecuada oferta de servicios públicos, se reconoce la importancia de examinar la seguridad en los países en desarrollo y en Estados débiles o que adolecen de serias fallas<sup>412</sup>.

Los recursos en estos países pueden ser extremadamente limitados o inexistentes, o estar socavados por la corrupción. Con frecuencia, otras disposiciones, legítimas e ilegítimas, ofrecen servicios de seguridad y otros servicios para llenar ese vacío. **Cuando las instituciones y las estructuras estatales son débiles, es probable que haya más confianza en las organizaciones privadas o, con frecuencia informales, de la sociedad civil**<sup>413</sup>. Existen preocupaciones en cuanto a la legitimidad de algunos dispositivos privados de seguridad, pero en el contexto de los países en desarrollo, **donde los servicios estatales son muy limitados, la creciente inseguridad puede fortalecer tanto las relaciones de la sociedad civil y desarrollar las competencias existentes, como fortalecer las estructuras estatales**<sup>414</sup>. Igualmente, en muchas regiones, la seguridad ofrecida por el Estado puede estar altamente militarizada o bien, comprometida con la corrupción o carente de legitimidad y confianza por parte del público. En tales contextos es posible que resulte más conveniente trabajar en la reforma de la policía y mejorar la confianza ciudadana en ella, antes que tratar de satisfacer las demandas irrealistas en cuanto a una mayor oferta de seguridad por parte de la policía.

De manera similar, puede resultar conveniente desarrollar competencias para la prevención de la criminalidad a través de otras entidades que cuenten con una mayor legitimidad o recursos. **El fortalecimiento de las estructuras de gobernabilidad y el desarrollo de las competencias para la prevención y el control de la criminalidad, es un proceso tanto de construcción de la legitimidad como de incremento de los recursos.** Con frecuencia, las organiza-

ciones de la sociedad civil cuentan con una fuerte legitimidad, pero carecen de recursos. Las redes de la sociedad civil y las organizaciones internacionales proporcionan 'nodos' potenciales para la gobernabilidad junto a los organismos del Estado o en lugar de éstos, durante los periodos de transición, cuando tales estructuras se han desintegrado o carecen de legitimidad.

Aparte de su papel en la prevención de la criminalidad, la UNODC también hace énfasis en la importancia de una buena gobernabilidad para el **fortalecimiento de las instituciones para hacer frente al crimen organizado**. Por ejemplo, el Programa regional para promover el Estado de derecho y la seguridad humana en África oriental 2009-2011, describe el impacto de una 'mala gobernabilidad, inseguridad, conflictos, pobreza y disparidades económicas entre los países de la región y el interior de éstos' como 'ofrecer oportunidades al crimen organizado transnacional, como se evidencia con el tráfico de drogas generalizado, de personas, de dinero, de armas, de fauna silvestre y de productos forestales... Los marcos legislativos nacionales para combatir el crimen organizado, la corrupción, el lavado de dinero, y la financiación del terrorismo son débiles en la mayor parte de países de la región'<sup>415</sup>.

## 1.3 La gobernabilidad nodal

El concepto de redes de gobernabilidad, que implica grupos de enlace entre la sociedad civil y el Estado, lo que Shearing y Wood (2000)<sup>416</sup> denominan como 'gobernabilidad nodal', describe la multiplicidad de maneras por medio de las cuales es estructurada la administración de la seguridad. La gobernabilidad nodal se centra en las maneras en que las instituciones y algunos segmentos de la sociedad estructuran y manejan los problemas de seguridad, y en las maneras en que ellas coexisten, compiten y colaboran entre sí.

**La Gobernabilidad nodal 'concibe a las entidades y actores de la justicia penal como parte de una red más amplia de instituciones gubernamentales y no gubernamentales que participan en la promoción de la protección, la seguridad y la justicia' a los niveles local, nacional e internacional**<sup>417</sup>.

Esta manera de concebir la gobernabilidad de la seguridad permite realizar un análisis del papel, los conocimientos y la capacidad de los actores no gubernamentales en la sociedad civil (grupos voluntarios y comunitarios, jóvenes y mujeres) en cuanto a dar forma y producir seguridad. Al analizar la

411 Véase el sitio Web acerca de la gobernabilidad democrática del PNUD: <http://www.PNUD.org/governance/about.htm>

412 Dupont, Grabosky y Shearing (2003), 'The Governance of Security in Weak and Failing States', *Criminal Justice*, Vol. 3, No. 4: 331-349 (2003); Bonora, A. y Burton, P. (2006) 'Post-conflict crime prevention and justice reform', *Centre for Justice and Crime Prevention*, issue paper no. 2.

413 *Ibid.*

414 *Ibid.*

415 Véase el siguiente sitio Web que promueve una buena gobernabilidad en África oriental:

<http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/promoting-good-governance-in-east-africa.html>

416 Shearing, C. y Wood, J. (2000), Reflections on the governance of security: a normative enquiry, *Police Practice*, 1, 4: 457-476.

417 Shearing, C. y Johnston, L. (2003), *Governing Security: Explorations in Policing and Justice* (Londres, Routledge). Véase enlace Web con una definición y una red de investigadores que utiliza este análisis: [http://www.asjp.co.za/content/XID53-nodal\\_security\\_governance\\_labs.html](http://www.asjp.co.za/content/XID53-nodal_security_governance_labs.html)

contribución de los 'nodos' al interior de las redes de gobernabilidad, un elemento clave de este énfasis ha sido su capacidad para describir las asociaciones de colaboración y los enfoques participativos en la producción de seguridad.

Este concepto es particularmente útil para el análisis de las tendencias de desarrollo de la prevención de la criminalidad, dado que reconoce la contribución de las redes más allá de las entidades tradicionales de justicia penal, y las actividades que anteriormente no eran consideradas como actividades de prevención de la criminalidad. Este concepto centra de nuevo su atención lejos del Estado, como proveedor primordial de protección y seguridad.

## 2. Descentralización y concertación local en prevención de la criminalidad

La importancia y la variedad de asociaciones implementadas en prevención fueron examinadas más ampliamente en nuestro informe de 2008<sup>418</sup>. La especificidad de los enfoques en prevención y seguridad cotidiana también se menciona en la introducción y se refiere a las diferentes modalidades de asociación, tanto "verticales" como "horizontales". Tal como fue discutido en el Capítulo 5, los **enfoques transgubernamentales nacionales** frente a la prevención de la criminalidad la conciben como la responsabilidad de muchos servicios (incluyendo aquellos relacionados con el empleo, la educación, la salud, la vivienda, la planificación urbana y la exclusión social) más allá de aquellos relacionados con el sistema de justicia penal.

Como lo destaca el informe de 2008<sup>419</sup>, la implicación de las municipalidades en la prevención de la criminalidad sigue en aumento desde los años 80. El informe destacaba la falta de recursos financieros y jurídicos de los actores locales para responder a las preocupaciones locales en materia de criminalidad.

### 2.1 Las instancias de concertación local se multiplican

Los gobiernos locales son mucho más cercanos a las necesidades de su población y más conscientes de los contextos locales, lo que los pone en **el nivel más apropiado para desarrollar políticas integradas y asociaciones** que respondan a ellos.

Se han desarrollado asociaciones entre gobiernos locales y sociedad civil en varias ciudades en Alemania (Comités asesores locales (*Sicherheitsbeirat*), Inglaterra y Gales (asociaciones para

la reducción del crimen y los disturbios), Nueva Zelanda (asociaciones para la prevención de la criminalidad), Portugal (consejos municipales para la seguridad), España (Juntas locales de seguridad), Chile (Consejos públicos municipales para la seguridad), Suecia, Dinamarca y Noruega (Consejos locales para la prevención de la criminalidad), y algunas ciudades en Australia (asociaciones para ciudades más seguras en Victoria, en el sur de Australia y Queensland), en Austria (Einstadt, Schwechat, Puchenau, Wels, Salzburgo), en Polonia (Pila<sup>420</sup>) y en Estonia.

En los Estados Federales, tales asociaciones han sido instituidas por los gobiernos provinciales o regionales, como en Quebec (Canadá) (*Consejo consultivo quebequense para la prevención de la criminalidad*), en Querétaro (México), en los territorios alemanes (*Kommunale Kriminalprävention*, en los Estados de Baden-Württemberg y Brandenburgo; *Consejos para la prevención de la criminalidad* en Mecklemburgo-Pomerania, Norte de Rin-Westfalia, Renania-Palatinado y Schleswig-Holstein), en España (*Consejos autonómicos de seguridad ciudadana*) y en Sudáfrica (Durban Kwa Zulu Natal<sup>421</sup>).

Estos órganos tienen un papel particular en la recolección de información a partir de la cual desarrollar políticas locales y establecer relaciones de trabajo y estrategias intersectoriales. Algunos trabajan estrechamente con estos **observatorios urbanos de la criminalidad**, con el fin de monitorear la seguridad comunitaria y el temor al crimen (por ejemplo, en Barcelona, Bogotá, Lausana, Llobregat, Madrid). Las ciudades y las regiones también han puesto en marcha redes de colaboración para coordinar sus estrategias y recursos. Los cantones suizos (gobiernos regionales independientes) han establecido concordatos para compartir la responsabilidad de la prevención del crimen, coordinados a través de la Comisión para la prevención de la criminalidad. En otros lugares existen redes de ciudades para compartir experiencias y conocimientos, entre ellas la Asociación nacional de municipalidades (Alemania), el Foro belga para la prevención y la seguridad urbana (Bélgica); el Foro francés para la seguridad urbana (Francia), y la Comisión para la seguridad urbana, Asociación de municipalidades chilenas (Chile).

### 2.2 Algunos países han realizado un verdadero proceso de descentralización o de desconcentración de las decisiones y recursos en prevención

A algunas ciudades se les ha dado la responsabilidad de la vigilancia local y un papel más explícito en la prevención (por ejemplo, ciudades en Colombia, Francia, Italia y Ecuador, y la ciudad de Madrid<sup>422</sup>) y/o los recursos provenientes de los impuestos

418 *Op.Cit.* capítulo 10. Ver contribución de Benoît Dupont: *Les partenariats dans la prévention de la délinquance: herramientas sobre-evaluadas o subutilizadas*, p.235.  
419 *Ibid.*

420 Estrategia Ciudad Segura 2006.

421 Programa provincial de acción implementado a través de un grupo provincial de justicia para la prevención y promoción de la seguridad.

422 Según la constitución de 1998, la autonomía de la municipalidad en Ecuador permitió el desarrollo de iniciativas para responder a las cuestiones de seguridad.

para ser utilizados en iniciativas de prevención desarrolladas a nivel local (Francia, Bélgica<sup>423</sup>, Chile<sup>424</sup>). Véase, al final de este capítulo, la **Colaboración** acerca de la prevención eficaz de la criminalidad por Peter Homel, y el papel de las ciudades en la seguridad urbana en Italia y Francia. En Francia, desde 1991, el gobierno central ha apoyado iniciativas locales a través de un sistema de acuerdos: acuerdos urbanos, acuerdos para la seguridad local y acuerdos para la cohesión social urbana (véase, al final de este capítulo, la **Colaboración** acerca de los convenios urbanos en Francia).

Un ejemplo de descentralización bien conocido es el de Colombia, donde el gobierno nacional aprobó una ley otorgándole poder a las ciudades con el fin de permitirles tomar un mayor control del uso de sus recursos y crear ordenanzas municipales para, por ejemplo, controlar el uso de armas y el consumo de alcohol en los espacios públicos (véase recuadro sobre Prevención de la violencia y gobernabilidad urbana en Medellín, Colombia).

### **El creciente papel de las ciudades en la prevención de la criminalidad ha tomado lugar, con frecuencia, en el contexto del desarrollo de políticas urbanas más generales.**

Algunas estrategias de desarrollo urbano en particular han facilitado el contexto y el marco para la realización de asociaciones y la coordinación de actividades que, aún cuando con frecuencia no sean concebidas como actividades para la prevención de la criminalidad en sí mismas, implican enfoques asociativos y de participación comunitaria. Éstas incluyen el mejoramiento de las áreas urbanas y de la salud, y el bienestar y la seguridad de los ciudadanos. Entre otros ejemplos, se incluye *El servicio político de las grandes ciudades* (Bélgica); *Grandes proyectos urbanos y política de la ciudad* (Francia); la 'Ciudad social' (Alemania); Políticas para las principales ciudades, Fase III, 2005-2009 y Justicia en la comunidad (Holanda); Durban y Johannesburgo, Sudáfrica<sup>425</sup>; enfoques de renovación urbana en Bogotá; y el trabajo de la Unidad de renovación de barrios (Inglaterra y Gales). Estas estrategias están con frecuencia relacionadas con objetivos de desarrollo social más amplios (p, ej., la Iniciativa de ciudades más seguras de Nairobi; en Sudáfrica y Honduras).

#### **ONU-Hábitat, Estado de las ciudades del mundo 2008-2009: ciudades armónicas**

*Una sociedad no puede pretender vivir en armonía si amplios sectores de su población son privados de las necesidades básicas mientras otros sectores viven en la opulencia... Las Ciudades armónicas promueven la unidad dentro de la diversidad. La armonía al interior de las ciudades, no sólo en cuanto a la prosperidad y a los beneficios esperados, sino en cuanto los dos pilares que hacen posible la armonía: la equidad y la sostenibilidad... Actualmente, el concepto de armonía abarca conceptos más modernos, tales como sostenibilidad ambiental, equidad, igualdad de género, inclusión y buena gobernabilidad...*

*La armonía ha llegado a ser la base teórica de un profundo conocimiento del tejido social, económico, político y ambiental de las ciudades, con el fin de crear una sociedad más equilibrada... Ésta reconoce la interrelación de la ecuanimidad de la tolerancia, la justicia social y la buena gobernabilidad, tan importantes para el desarrollo urbano sostenible como la planificación física<sup>426</sup>.*

*El informe 'Ciudades armónicas' del Estado de las ciudades del mundo 2008-2009, además de continuar a monitorear patrones de crecimiento y decrecimiento en las ciudades del mundo, suministra información acerca de las tasas de desigualdad de ingresos dentro de las ciudades. El informe alerta en particular en cuanto a que las ciudades están llegando a ser más desiguales en América latina y en el Sur de África, lo que conlleva consecuencias en su estabilidad y seguridad (véase mayores detalles en el Capítulo 1). Sin embargo, el informe subraya el papel que los gobiernos han tenido en el manejo de los patrones particulares de crecimiento urbano y el papel clave que los alcaldes y los líderes políticos han jugado a nivel local para reducir y mitigar las inequidades urbanas durante los periodos de crecimiento. El informe hace un llamado para el desarrollo de una gobernabilidad coordinada entre los gobiernos a nivel local, regional y nacional, particularmente en las ciudades-región, con el fin de permitir una mayor efectividad en el manejo y la distribución de los recursos e infraestructuras de desarrollo, más allá de las fronteras municipales. El informe hace también un llamado para que la planificación urbana preste atención al impacto ambiental y a la eficiencia energética, resaltando particularmente la mayor eficiencia energética de algunas áreas urbanas densas en Europa que promueven la energía verde y el uso del transporte público. Este énfasis en el papel clave de la planificación urbana para enfrentar los desafíos de la expansión urbana (y el decrecimiento) es reiterado en el informe posterior, Planificación de ciudades sostenibles - Informe mundial sobre asentamientos humanos, 2009<sup>427</sup>.*

423 Las localidades que respondan a ciertos criterios sociodemográficos y/o relacionados con la criminalidad pueden recibir financiación del Ministerio del Interior para sus planes de seguridad y prevención.

424 La estrategia nacional chilena para la prevención de la criminalidad ofrece apoyo financiero a la gestión municipal para promover acciones en el marco de los planes municipales de seguridad pública.

425 Los programas de Renovación y gestión urbana de la zona central de Thekwini (Itrump) y de Desarrollo económico de Johannesburgo, *JOBURG 2030*, fueron desarrollados en estrecha colaboración con el Servicio de policía de Sudáfrica y el Departamento de seguridad comunitaria de Gauteng. Estrategia de seguridad de la ciudad de Johannesburgo.

426 ONU-Hábitat (2009), *El estado de las ciudades del mundo 2008-2009: ciudades armónicas* (ONU-Hábitat: Nairobi).

427 Disponible en el sitio Web de ONU-Hábitat: <http://www.unhabitat.org/pmss/getPage.asp?page=bookView&book=2831>

La escala de violencia experimentada en ciudades de América Latina y de África subsahariana, constituye un desafío importante a las políticas diseñadas para la prevención de la criminalidad y la violencia en Europa y en los países occidentales.

El éxito de las estrategias de reducción de la violencia en Medellín Bogotá<sup>428</sup>, Colombia, ha sido atribuido a cierto número de factores, entre ellos la participación de la sociedad civil y enfoques de gobernabilidad que reúnen a múltiples actores y sectores para reducir las tasas de homicidio de las ciudades.

Algunas estrategias nacionales impulsadas en países en desarrollo han demostrado corresponder a **enfoques que fortalecen las instituciones y desarrollan asociaciones** con organizaciones de la sociedad civil. El Programa de reforma Gobernabilidad, justicia, y sector de orden público (GJLOS) (2004-2009) de Kenia<sup>429</sup>, por ejemplo, incluye la prevención de la criminalidad y la reforma legislativa como componentes claves de la política de su programa de Seguridad y protección públicas.

Este programa incluye el desarrollo de asociaciones entre una amplia gama de servicios sociales y de seguridad gubernamentales, así como organizaciones de la sociedad civil y la Asociación del sector privado de Kenia (KEPSA). Otros han desarrollado estrategias de prevención de la criminalidad con un interés particular en el desarrollo de competencias entre organizaciones de la sociedad civil (Asociación de operadores y conductores de taxi de Uganda<sup>430</sup>).

En muchos países en desarrollo parecen haber muy pocas estructuras establecidas para el trabajo en asociaciones. Ellas tienden a limitarse a asociaciones de corto plazo tales como aquellas establecidas frecuentemente entre organizaciones de la sociedad civil, entidades del gobierno y organizaciones internacionales para realizar un trabajo a nivel nacional en cuestiones específicas de reglamentos. El programa de Control de la toxicomanía de Nigeria, que trabaja con niños de la calle y trabajadores del sexo, es un ejemplo de ese tipo de asociaciones de corto plazo, limitadas por un proyecto<sup>431</sup>.

### Prevención de la violencia y gobernabilidad urbana en Medellín, Colombia

En algunas partes de América Latina se ha delegado considerablemente los poderes a las municipalidades, como resultado de reformas democráticas y de políticas de descentralización<sup>432</sup> que han facilitado algunos de los más exitosos ejemplos de reducción sostenible de la violencia. Éstas han demostrado innovación en la gobernabilidad urbana, con frecuencia a través de importantes figuras claves de alcaldes, de pie, al margen de las políticas nacionales predominantes. Ciudades como Bogotá y Medellín en Colombia han tenido una espectacular reducción de las tasas de homicidio a largo plazo, a través de varios programas municipales, utilizando una serie de medidas tales como la reforma de la policía, el compromiso de la sociedad civil, la resolución de conflictos, la rehabilitación urbana y la prevención social.

La ciudad de Medellín, por ejemplo, experimentó la más alta tasa de homicidios en el mundo en 1991, a razón de 381 homicidios por 100.000 habitantes, la cual, a pesar de haberse reducido a la mitad en los siguientes 10 años, continúa siendo una de las más altas del mundo. Un problema central para la ciudad fue el control ejercido en muchas áreas por parte de grupos armados de traficantes de drogas, grupos paramilitares, grupos de guerrilla y de protección territorial organizada. Como lo decía un alcalde, "durante aquellos años en Medellín el Estado estaba ausente... y varios grupos criminales fueron capaces de ejercer el control territorial y la violencia en la mayor parte de las áreas"<sup>433</sup>. Sin embargo, de 2002 a 2007, las tasas cayeron, pasando de 174 a 29 por 100.000 habitantes (véase gráfico).

428 Velásquez, E. (2008) 'La gestión de la seguridad a la luz de la experiencia de Bogotá,' en *Informe internacional. Prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas* (Montreal: CIPC), 214-15.

429 Véase el sitio Web del programa Gobernabilidad, justicia, reforma del sector de orden público: <http://www.gjlos.go.ke/>

430 En Kampala, los taxistas fueron entrenados en 1990 para 'prevenir la criminalidad'. Véase Informe internacional del CIPC 2008.

431 BAOBAB, una ONG holandesa, en colaboración con la Agencia Nacional de Ejecución de Leyes Antidrogas (NDLEA) y UNODC, emprendió un trabajo en Lagos, Port Harcourt y Kano acerca de las relaciones entre toxicomanía y aspectos socioeconómicos y culturales más amplios. Con base en los resultados y en las necesidades identificadas a través de la evaluación, el proyecto podrá desarrollar algunas acciones de intervención apropiadas para la prevención de la toxicomanía entre los grupos objetivo. Algunas universidades, organizaciones no gubernamentales y otras agencias de las Naciones Unidas también participarán, fortaleciendo así las bases de cooperación interinstitucional en el futuro. Al final del proyecto, en las tres ciudades tres ciudades será operativo un programa de prevención diseñado según las necesidades específicas del grupo objetivo.

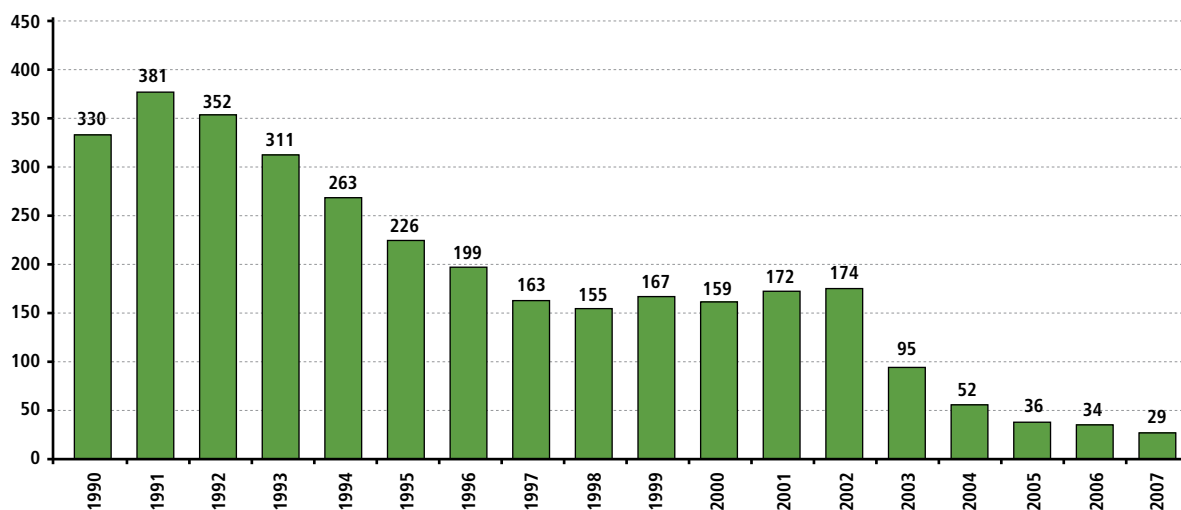
432 Satterthwaite, D. (2009), 'What Role for Mayors in Good City Governance?' *Environment and Urbanization*, 21:3-17.

433 Citado por Acerco Velásquez, H. y Cardona, S. (2009). *Del autoritarismo y anarquía a la garantía civilista de los derechos ciudadanos. Mejoría de la seguridad ciudadana en Medellín y Bogotá*. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/30/39/41413443.pdf>.

<http://www.convivenciayseguridadciudadana.com/contenido/images/stories/medell%EDn%2C%20bogota%2C%20seguridad.pdf>

## Prevención de la violencia y gobernabilidad urbana en Medellín, Colombia

Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes.



A pesar de que los diferentes proyectos e iniciativas emprendidas en estas ciudades hacen imposible atribuir a una única razón estos descensos, estos logros son caracterizados por el papel clave de sus alcaldes al haber realizado análisis locales acerca de los problemas de violencia, iniciando asociaciones multisectoriales e invertido en la institucionalización de políticas de seguridad urbanas sostenibles a largo plazo. Ellos han sustraído ampliamente las políticas de seguridad de las políticas electorales, y mientras aún apoyan a los organismos de justicia penal, han hecho énfasis en la prevención de la violencia más que en la imposición de las leyes.

Los alcaldes en Colombia son elegidos desde 1988, y en 1991 las reformas de descentralización les otorgaron nuevos poderes como jefes de policía, con responsabilidades de orden público y *convivencia*<sup>434</sup> en sus ciudades. Se les otorgó poderes para aumentar los ingresos. Entre 1994 y 2000, los alcaldes en Bogotá utilizaron esos poderes para institucionalizar su papel en la oferta de servicios de seguridad a través de regulaciones locales para el control del consumo de alcohol y el porte de armas en espacios públicos. La institucionalización de la prevención de la criminalidad fue lograda a través de la creación de un Consejo de seguridad multiinstitucional (basado en el modelo francés de *contrato de seguridad*), y una estrategia de largo plazo que abarca varios aspectos de la gobernabilidad de la seguridad, desde la prevención hasta el sistema judicial<sup>435</sup>. Los alcaldes de Medellín fueron algo más lentos en el uso de sus poderes para enfrentar el tema de la seguridad, pero a partir de 2002 empezaron a dar pasos hacia la institucionalización de las responsabilidades, haciendo eco del modelo de Bogotá, y centrados en aquellas áreas con las más altas tasas de violencia, controladas por grupos armados.

Posteriormente a la negociación con los líderes del área, identificados a través del programa Paz y Reconciliación, *Proyectos Urbanos Integrales*, la ciudad emprendió una inversión a gran escala para ofrecer servicios públicos a los asentamientos informales de las laderas de las montañas que rodean la ciudad, particularmente a nivel de transporte, educación, vivienda y espacios verdes<sup>436</sup>. Esto fue presentado como una inversión en la ciudad en su conjunto, subrayando la solidaridad y la necesidad de reducir la inequidad y promover las oportunidades<sup>437</sup>. Para esto resultó clave la capacidad de la municipalidad de trabajar con organizaciones de la sociedad civil, cuya presencia en los barrios y su conocimiento de ellos, así como su legitimidad al interior de ellos, logró sostener su independencia de los grupos armados en los años precedentes, dando así a las autoridades locales los medios para establecer contactos con las comunidades.

434 La *convivencia* tiene una connotación de coexistencia y tolerancia.

435 Citado por Acervo Velásquez, H. y Cardona, S. (2009). *Del autoritarismo y anarquía a la garantía civilista de los derechos ciudadanos. Mejoría de la seguridad ciudadana en Medellín y Bogotá*. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/30/39/41413443.pdf>.

<http://www.convivenciayseguridadciudadana.com/contenido/images/stories/medell%EDn%2C%20bogota%2C%20seguridad.pdf>.

436 ONU-Hábitat y Universidad Alberto Hurtado (2009), *Guía para la Prevención Local: Hacia Políticas de Cohesión Social y Seguridad Ciudadana*. Nairobi: ONU-Hábitat.

437 Dávila, J. (2009). Being a mayor: the view from four Colombian cities, en *Environment and Urbanization*, 21: 37-57.

Estos diferentes ejemplos de éxito de las políticas locales de seguridad demuestra la importancia de la relación de confianza entre los ciudadanos y las instituciones públicas, al igual que la participación de todos a la toma de decisiones y a la puesta en marcha de medidas de seguridad cotidiana.

### 3. La construcción de la legitimidad: nuevos (y viejos) desafíos

Las investigaciones y la experiencia recientes indican que **los niveles de temor frente al crimen y el sentido de inseguridad pueden aumentar cuando se presenta una disminución de la confianza en los organismos públicos**. Esto se aplica a todas las entidades con poderes coercitivos, tales como los servicios sociales, las escuelas que utilizan su poder disciplinario, los gobiernos locales y las autoridades de vivienda que utilizan su poder de expulsión, pero especialmente aquellas entidades tales como la policía. Si los ciudadanos creen que la policía no les ofrecerá ayuda, o que no tendrá en cuenta sus puntos de vista, es probable que se sientan más vulnerables. En aquellos países con una historia reciente de dictadura militar, o que fueron colonias, o países ex segregacionistas, es susceptible que la policía carezca de legitimidad entre muchos sectores de la población. La confianza no puede ser construida afirmando la efectividad de los servicios. **La legitimidad requiere ser construida a través de estructuras de rendición de cuentas y abiertas a la participación de la sociedad civil en la gobernabilidad de la seguridad.**

#### 3.1 La legitimidad de las respuestas penales

Una importante preocupación entre las organizaciones internacionales en los últimos años ha sido la efectividad de la respuesta de la justicia penal frente a las altas tasas de violencia. En particular, una baja proporción de casos de homicidio resueltos socava la confianza ciudadana en el sistema penal y en el Estado de derecho, y contribuye a crear una percepción de impunidad. En África, por ejemplo, las posibilidades de que un asesinato lleve a una condena son solamente del orden del 11% (18% en Sudáfrica), comparativamente con 56% en Estados Unidos y 61% en el Reino Unido<sup>438</sup>. La inmunidad y la impunidad son particularmente manifiestas cuando se trata de homicidios de mujeres y "crímenes de honor". En algunas partes del mundo las leyes pueden cerrar los ojos cuando se

trata del asesinato de una esposa en ciertas circunstancias, o es posible que la policía no adelante investigaciones cuando los crímenes son descritos como 'crímenes pasionales'<sup>439</sup>. En otros lugares existe preocupación porque las muertes de las mujeres no reciben la atención necesaria por parte de la policía, como es el caso de los femicidios en ciudades de México y América Central, o la desaparición de mujeres aborígenes en Canadá<sup>440</sup>. Los altos niveles de corrupción y los incidentes de penas y ejecuciones extrajudiciales (véase recuadro acerca de la violencia de los organismos de Estado, capítulo 1), exacerban obviamente la falta de confianza y el temor frente a los servicios de seguridad, socavan la legitimidad de los servicios y exponen aún más las víctimas al abuso, sin poder recurrir a la justicia.

Por esta razón, las organizaciones internacionales han intentado centrarse en la reforma de la justicia penal con el fin de aumentar la efectividad y reducir la corrupción al interior de los organismos de justicia penal, para hacer frente a la impunidad<sup>441</sup>.

La reforma al sistema de justicia penal requiere igualmente prestar atención a la **rendición de cuentas a los ciudadanos** y a la legitimidad. Esto es evidente en las reformas que hacen énfasis en enfrentar la corrupción en la policía y el sistema de justicia, y en promover formas policiales, particularmente la policía de proximidad, que construyan relaciones con las comunidades y respondan a las preocupaciones locales. En América latina, por ejemplo las reformas se han centrado particularmente en tomar distancia del modelo de 'régimen policiaco' y seguridad interna, a un nuevo modelo más democrático de seguridad ciudadana, donde la policía y los órganos de justicia protejan a los ciudadanos. Esto tiene lugar en el contexto de una amplia reforma democrática y una profunda desconfianza en las fuerzas y cuerpos de seguridad<sup>442</sup>. En América Latina se ha venido dando énfasis en una responsabilidad democrática complementada con un enfoque en derechos humanos. Esto ha tenido eco en otros contextos donde los organismos de orden público han sido y/o continúan siendo graves violadores de los derechos humanos, tales como en Brasil, Sudáfrica<sup>443</sup>, India<sup>444</sup> e Irlanda del Norte<sup>445</sup>.

Estas y otras iniciativas internacionales han tendido a enfatizar el desarrollo de las estructuras de formación y de rendición de cuentas, a pesar de que es cuestionable hasta dónde estas medidas pueden producir un cambio cultural institucional (véase Capítulo 8). Para transformar las prácticas policiales y combatir

438 UNODC (2005). La criminalidad y el desarrollo en África, resumen del informe *Crime and Development in Africa* (Viena: UNODC).

439 Campaña Global Contra las Muertes y el Apedreamiento de Mujeres (GCSKSW), citado en Secretaría de la Declaración de Ginebra (2008), *Peso global de la violencia armada* (Ginebra; Secretaría de la Declaración de Ginebra).

440 Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer, Informe del Secretario General de la ONU (2006).

441 UNODC y Banco Mundial (2007), *Criminalidad, violencia y desarrollo: tendencias, costos y opciones de políticas públicas en el Caribe*, (Viena, Washington D.C.: UNODC y Banco Mundial).

442 Hinton, M. y Newburn, T. (2009) 'Introduction: policing developing democracies', en Hinton, M. y Newburn, T. (eds.), *Policing Developing Democracies* (Routledge: Oxford, Reino Unido), pgs. 1-27;

443 En Sudáfrica, por ejemplo, el número de muertes resultantes de la acción de la policía aumentó 13% en 2008, y las quejas contra la policía aumentaron 8%: <http://www.hrw.org/en/node/79205>.

444 Human Rights Watch (2009), *Broken System: Dysfunction, Abuse and Impunity in the Indian Police* (Human Rights Watch).

445 Marks, M. y Goldsmith, A. (2006) 'The State, the people and democratic policing: the case of South Africa' en Wood, J. y Dupont, B. (eds.), *Democracy, Society and the Governance of Security*, (Imprenta de la Universidad de Cambridge: Cambridge).

la corrupción se requiere hacer frente a los problemas de los pocos recursos, los bajos salarios y las precarias condiciones de empleo. La reforma requiere importantes cambios estructurales y organizacionales, recursos adecuados y una buena gestión. Véase la colaboración de Julie Berg y Elrena van der Spuy acerca de la reforma de la policía en el contexto africano.

### 3.2 Una mayor atención a las relaciones entre la policía y la población

Un tema central de numerosas estrategias nacionales en todo el mundo ha sido establecer relaciones policiales basadas en la comunidad y de desarrollo colaborativo entre las entidades que ofrecen servicios de seguridad y las comunidades locales. Entre ellas, por ejemplo, en Polonia el Programa cartografía de la seguridad de Varsovia<sup>446</sup>; en Belice<sup>447</sup>; en Trinidad y Tobago Visión 2020 y Policía para la gente<sup>448</sup>; en el Reino Unido<sup>449</sup>, Policía comunitaria y de proximidad; en España, *Policía de proximidad*; en Filipinas; en Sudáfrica Policía sectorial; en Belice, Plan policial 2006-2010<sup>450</sup>; y en Brasil. El énfasis tiende, sin embargo, a reforzar la capacidad de la policía para implementar y mejorar la confianza ciudadana en la policía y las tasas de denuncia, más que aumentar la capacidad local para la prevención de la criminalidad o una participación duradera.

La intervención positiva de los ciudadanos con la policía tradicionalmente ha sido limitada al papel de informantes, o de víctimas que denuncian los delitos. En muchos países, las patrullas ciudadanas han sido fomentadas como una forma de participación ciudadana en la vigilancia y la disuasión, reduciendo así las posibilidades de los actos criminales (por ejemplo, Neighbourhood Watch en el Reino Unido<sup>451</sup>; *Citizens on Patrol*, en Belice, *Vecinos en Plan Alerta*, Partido de Morón, Buenos Aires, Argentina). Sin embargo, tal como fue discutido en la **Contribución** de Berg y van der Spuy, las patrullas ciudadanas pueden ser objeto de preocupación si aplican directamente la ley, lo que esta fuera del marco legal.

En muchos países ha tenido lugar un desarrollo más positivo gracias al establecimiento de unidades y foros de participación comunitaria para promover las relaciones policía-comunidad y emprender acciones de prevención (Crime Police Advisory Services Austria; *Foros de la vigilancia ciudadana* (CPF)<sup>452</sup>, en Sudáfrica, *Comités de enlace policía-ciudadanos*, en Belice<sup>453</sup>).

Con el fin de promover la inclusión de los jóvenes en la toma de decisiones, se ha implementado algunas estructuras participativas de gobierno (véase recuadro sobre Gobernabilidad participativa en Rosario, Argentina).

En países como Australia, Nueva Zelanda o Canadá, el mejoramiento de las relaciones entre los pueblos indígenas y la policía a través de un enfoque colaborativo que hace que la

#### El enfoque de la terapia social

Creada por Charles Rojzman hace más de 20 años, este método tiene por objetivo "cambiar las prácticas socio-institucionales a fin de transformar de manera profunda de las maneras de vivir, de habitar y de trabajar juntos". Este método consiste en trabajar con la cultura del "conflicto constructivo" con el objetivo de restablecer los lazos sociales. Utilizando herramientas y prácticas inspiradas de la psico-terapia para asistir a las personas, grupos o instituciones en conflicto, la terapia social apunta a restablecer las modalidades de cooperación de todos los actores de los barrios: habitantes y profesionales. La terapia social se distingue de la mediación, en la mediación en que no se trata de encontrar un modo de atenuar un conflicto, sino más bien de proponer un marco de expresión para evitar que el conflicto se degrade y se transforme en violencia.

Se han llevado a cabo dos tipos de intervención:

- Formaciones-acción de policías, docentes o trabajadores sociales.
- Grupos de proyecto destinados a la resolución de problemas focalizados, como la violencia en las escuelas.

Este método ha sido puesto en marcha en diferentes países, como en los suburbios franceses, o en Montreal Nord en Canada, luego de los disturbios y conflictos urbanos en que se enfrentaron la policía y los habitantes de estos barrios.

Fuente: <http://www.therapie-sociale.com>  
Rojzman, Charles (2008). *Sortir de la violence par le conflit: une thérapie sociale pour apprendre à vivre ensemble*. Paris, La Découverte

446 Este programa busca identificar las áreas inseguras de la ciudad a través de la organización de reuniones con los residentes del área. Paralelamente, fueron utilizadas informaciones estadísticas para cartografiar las áreas más inseguras y guiar así los patrullajes policiales.

447 La misión del Departamento de policía de Belice establece que "La policía y la comunidad trabajan conjuntamente para una Belice más segura".

448 Vision 2020: Operational Plan 2007-2010: Promoting Effective Government, Trinidad y Tobago.

449 En Inglaterra y Gales, por ejemplo, las asociaciones contra el crimen y los disturbios a nivel local fueron vistas como un elemento clave en la construcción de la confianza en sus comunidades. A comienzos de 2009, la policía determinó un objetivo en materia de confianza ciudadana.

450 El Plan de policía 2006-2010 incluye algunos capítulos acerca de las 'patrullas de prevención', con el fin de reimplantar una intervención policial de barrio para suministrar un servicio de vigilancia junto con la vigilancia ciudadana local, con el fin de reducir el temor frente al crimen. Véase: <http://www.belizepolice.bz/download/policing-plan-2006-2010.pdf>

451 Véase, por ejemplo, un análisis de dichos esquemas en Laycock, G. y Tilley, N. (1995), *Policing and Neighbourhood Watch: Strategic Issues* (HMSO, Londres, Reino Unido).

452 Los CPF son organismos estatutarios que transmiten las prioridades y las necesidades de un barrio específico a los servicios de policía, evalúan las actividades de policía y apoyan la rendición de cuentas del Servicio de policía sudafricano (SAPS) a la comunidad local: [http://www.saps.gov.za/saps\\_profile/strategic\\_framework/strategic\\_plan/2005\\_2010/strategic\\_plan\\_2005\\_2010.pdf](http://www.saps.gov.za/saps_profile/strategic_framework/strategic_plan/2005_2010/strategic_plan_2005_2010.pdf)

453 Los Comités de enlace policía-ciudadanos funcionan en San Ignacio, Corozal, Orange Walk, Punta Gorda, Dangriga, e Independence.

policía tome conciencia acerca de las injusticias, los problemas de colonización y discriminación, la exclusión social y la cultura indígena, paralelamente a la promoción de la tradicional resolución de conflictos, ha sido el enfoque clave de la política de prevención de la criminalidad con estos grupos

Las respuestas a los disturbios urbanos han sido un incentivo particular para el desarrollo de proyectos de reconstrucción de las malas relaciones entre la policía y las comunidades locales, especialmente de los jóvenes y grupos etnoculturales particulares<sup>454</sup>. Algunos de éstos han hecho énfasis en enfoques participativos para abrir el diálogo (véase recuadro Terapia social) y en el intercambio cultural para vencer los prejuicios y aumentar la comprensión entre diferentes grupos (véase capítulo 8).

La gobernabilidad en el campo de la prevención se basa ampliamente en la legitimidad de las instituciones, y ante todo de los actores del sistema penal. Sin embargo, este marco institucional público experimenta una importante evolución y un número cada vez más grande de actores privados que ocupan el campo de la seguridad, que abren nuevas interrogantes respecto a la reglamentación y a la regulación de sus actividades.

## 4. Regulación del sector de la seguridad privada

### 4.1 Un sector de fuerte expansión

El sector de la seguridad privada conoce un fuerte crecimiento a través del mundo, sobretudo en los países en desarrollo<sup>455</sup>. En África y América Latina, el mayor acceso a fuerzas de seguridad privada conlleva a una importante situación de desigualdad ante la seguridad. En 2009, la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) calculaba que había cerca de 82.000 guardias privados, la mayor parte de ellos no regulados y todos armados, comparativamente con la armada compuesta por 12.000 miembros y la policía pública por 19.000<sup>456</sup>. También puede haber una considerable falta de claridad en los límites entre los servicios de seguridad del Estado y los privados

como, por ejemplo, en Brasil, donde en el año 2000, el 70% de la policía fue reportada trabajando fuera de servicio como guardias de seguridad privada<sup>457</sup>.

En países en desarrollo, con niveles relativamente bajos de criminalidad y violencia, y con una creciente clase media urbana, tales como la India y China, se viene presentando también la expansión de la industria de la seguridad privada. El 2008 se estimaba que en la India había 10.000 compañías de seguridad privada con 5 millones de empleados<sup>458</sup>.

Los países de Europa occidental y de Norteamérica también han desarrollado nuevos modos de gobernabilidad de la seguridad, en asociación con el sector de seguridad privada y a través de contratos de servicios de patrullaje e investigación<sup>459</sup>.

A nivel internacional, cada vez se presentan **más preocupaciones acerca de los estándares de las prácticas y de la rendición de cuentas de los servicios de seguridad privados**. En particular, estas preocupaciones se centran en el alcance del uso de sus poderes coercitivos (incluyendo la utilización de armas), la selección y el entrenamiento del personal, la falta de responsabilidad penal (particularmente en Afganistán), la falta de precisión entre los límites de la seguridad estatal y la privada —más en función del interés privado que del público (particularmente en Europa del Este y en China<sup>460</sup>)— el empleo de excombatientes (sin exigencias para pasar a través de programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR)) y corrupción y extorsión (particularmente en Europa del este y en Japón<sup>461</sup>).

No obstante, allí donde existe una limitada capacidad para ofrecer servicios de seguridad local, y donde la corrupción y la brutalidad del pasado han deslegitimado las fuerzas policiales estatales, las firmas de seguridad privada pueden constituir la opción preferida y única<sup>462</sup>.

### 4.2 El desarrollo de la reglamentación

Como respuesta a la exigencia de una mayor rendición de cuentas y una regulación de la industria de la seguridad,

454 Brodeur, J-P, Mulone, M., Ocqueteau, F, y Sagant, V. (2009), *Brève analyse comparée internationale des violences urbaines* (CIPC; Montreal).

455 Ver Informe Internacional 2008, p.201.

456 O'Connor, A. (2009) 'Poorly paid sentries often turn to crime. Guards in Guatemala: Protection and Threat'. *Washington Post* (24/04/2009).

457 Prillaman, W. C. (2003), *Crime, Democracy and Development in Latin America*, (Washington: CSIS).

458 Chakrabarti, S. (2008), 'Private security firms for internal security: An idea whose time has come'. *South Asia Monitor*, (junio 26, 2008), <http://www.southasia-monitor.org/2008/June/news/26wsa1.shtml>, (consultado el 23.07.09).

459 Johnston, L. y Shearing, C. (2003), *Governing Security: Explorations in Policing and Justice* (Routledge: Londres).

460 Se ha manifestado preocupaciones particularmente acerca del desarrollo de los servicios cuasi-privados en Europa del Este, tales como el Servicio de protección del Estado (Reino Unido) y el Departamento de protección de policía (Georgia), después de la disolución de los servicios de seguridad del Estado al estilo soviético. Éstos son propiedad del Estado pero operados como firmas de seguridad privada, con contratos garantantes (que protegen los intereses privados por encima de los públicos) y constituyendo un monopolio en cuanto a la oferta de servicios, el derecho a portar armas y la determinación de precios. Los asesores de la policía ante la Delegación de la Comisión Europea en Georgia, aconsejaron vivamente la eliminación del departamento, posiblemente a través de la privatización. Se manera similar, la Compañía de servicios de seguridad en China es propiedad del Estado y operada por éste, pero subcontrata sus servicios. Un comunicado de 2008 (Ordenanza sobre la administración de los servicios de seguridad) indica que el Estado adaptará un enfoque de no intervención para la administración de este servicio. Véase, Hiscock, D. (2006) 'The Commercialisation of Post-Soviet Private Security' en Alan Bryden and Marina Caparini (eds), *Private Actors and Security Governance*. (Nuevo Brunswick: Transaction Publishers). Grabosky, P., Zhong, L. Y. (2009), *The Pluralization of Policing and the Rise of Private Policing in China*. (Canberra: ARC, Centro de excelencia en seguridad y vigilancia).

461 DCAF (2008), *Abstracts of Japanese Legislation Related to Private Security*. Disponible en [http://www.privatesecurityregulation.net/files/Microsoft%20Word%20-%20JapaneseLaws\\_0.pdf](http://www.privatesecurityregulation.net/files/Microsoft%20Word%20-%20JapaneseLaws_0.pdf), (consultado el 22.07.09)

462 Dupont, Grabosky y Shearing (2003) 'The Governance of Security in Weak and Failing States' *Criminal Justice*, Vol. 3, No. 4 : 331-349 (2003);

muchos países han implementado **organismos nacionales de legislación** y regulación con el fin de supervisar la industria de la seguridad privada (véase el cuadro 'Legislación para la regulación de la industria de seguridad').

Algunos países simplemente **regulan estas empresas como establecimientos comerciales** (Alemania, Austria, República Checa, Georgia), utilizando enmiendas para controlar la utilización de armas de fuego o los requerimientos de selección,

mientras otros han establecido una legislación específica para regular el sector (la Ley reglamentaria de la seguridad privada, 2001, Sudáfrica, que establece la industria de seguridad privada sudafricana; Autoridad reguladora: protección privada y actividad legislativa, Federación Rusa, 1992<sup>463</sup>; Ley empresarial de los servicios de seguridad, 1976, Corea del Sur<sup>464</sup>). Igualmente, Francia estableció un organismo para promover las buenas prácticas y establecer las directrices para una ética profesional en el sector de la seguridad (Comisión nacional de deontología de la seguridad)<sup>465</sup>.

#### Legislación para la regulación de la industria de seguridad privada<sup>466</sup>

País	Año	Detalles
<b>África</b>		
Sudáfrica	2001	Acto reglamentario de la seguridad privada, por medio del cual se crea la Autoridad reguladora de la industria de la seguridad privada
Angola	1992	Ley 31 acerca de las compañías de seguridad privada
Burkina Faso	1997	Decreto sobre las compañías de seguridad privadas
Camerún	1997	Ley sobre los servicios de protección privados
República Democrática del Congo	1998	Ordenanza sobre las compañías de seguridad privadas
Kenia	2004	Proyecto de ley sobre seguridad privada
Isla Mauricio	2004	Proyecto de ley sobre los servicios de seguridad privada
Mozambique	1990	Decreto sobre las compañías de seguridad privadas
Namibia	2002	Ley sobre guardias de seguridad y empresas de seguridad
Nigeria	1986	Ley sobre compañías de protección privada
Senegal	2003	Decreto sobre protección privada, vigilancia y transporte de dinero
Zimbabue	1978	Ley sobre detectives privados y guardias de seguridad
<b>Europa del este</b>		
Rusia	1992	Loi sur la protection privée et les activités d'investigation dans la Fédération de Russie (doit être modifiée en 2010)
Ucrania	2008 2006	Loi sur les services d'investigation privés Loi sur les activités du secteur sécuritaire privé
Croacia	2003	Loi sur la sécurité privée
Hungría	1998	Loi sur les services de sécurité et d'investigation privés
Kosovo	2008	Projet de loi sur les firmes de sécurité privées
Macedonia	1999	Loi sur les services de sécurité privés
Moldova	2003	Loi sur les activités de sécurité et d'investigation privées
Polonia	2001	Loi sur les services d'enquête privés
Rumania	2003	Loi sur les services de sécurité et de protection privés
Eslovaquia	2005	Loi sur les conditions d'exercice des services de sécurité privés
Eslovenia	2003	Loi sur les services de sécurité privés

463 Deberá ser enmendada en enero de 2010 para incluir requisitos de admisión, procedimientos de licencia y responsabilidad penal.

464 Lee, C. M. (2008), A Comparative Study on the Regulation of Private Security in the United States and South Korea, *Journal of Applied Security Research*, 3,2:157 — 170.

465 Todos los Estados miembros de la Unión Europea poseen leyes específicas que enmarcan los servicios de seguridad privada, CoESS (2004), *Panoramic Overview of Private Security Industry in the 25 Member States of the European Union*. (CoESS). Disponible en el sitio Web de COESS: <http://www.coess.org/pdf/panorama1.pdf>; <http://www.coess.org/pdf/panorama2.pdf>; <http://www.coess.org/pdf/panorama3.pdf>. Véase igualmente Born, H., Caparini, M., Cole, E. (2006), *Regulating Private Security Companies in Europe: Status and Prospects*. (Ginebra: Consejo de Europa). Disponible en: <http://www.privatesecurityregulation.net/psmc-regulation-database>

466 Ampliamente apoyada en la información recolectada por Centro para el control democrático de las Fuerzas armadas de Ginebra, con el apoyo del Ministerio suizo de asuntos exteriores. Para mayor información, véase <http://www.privatesecurityregulation.net/psmc-regulation-database>.

Centroamérica y Sudamérica		
El Salvador	1994	Decreto 818 que otorga poderes a la policía para 'ejercer supervisión sobre todo los mecanismos que puedan surgir de la sociedad civil' <sup>467</sup> .
México	2009	<i>Ley Federal de Seguridad Privada</i> <sup>468</sup>
Argentina	1999	<i>Ley 12.227 - Seguridad Privada en la Provincia</i> <sup>469</sup>
Brasil	1983	La Ley colocó al Ministerio de justicia a cargo de la regulación de la industria de la seguridad privada, como delegado de la policía Federal, avalado por la legislación que confirma su función en 1995 <sup>470</sup>
Belice	2002	Ley de servicios de seguridad privada e investigación <sup>471</sup>
Chile	1981	Ley reguladora de las actividades de los guardias de seguridad privados
Colombia	2002	Decreto regulador de las compañías de seguridad privadas
Costa Rica	2003	Ley de servicios de seguridad privada
Ecuador	2003	Ley sobre servicios de protección y seguridad privados
Guatemala	2003	Anteproyecto de ley y sobre los servicios de seguridad privada e investigaciones
Honduras	1998	Ley sobre la policía nacional y los servicios de seguridad privada
Panamá	1992	Ley sobre las compañías de seguridad privadas
Paraguay	2007	Anteproyecto de ley sobre los servicios de seguridad privada
Perú	2006	Ley sobre la seguridad privada
Uruguay	1999	Decreto sobre los servicios de seguridad privada
Venezuela	2004	Ministerio de Defensa, Instrucciones de registro de las compañías de seguridad privadas

Norte América		
Canadá	2005-2008	Desde 2008, existe una nueva legislación en: Alberta (Ley de 2008 sobre servicios de seguridad y detectives); Ley 2008 sobre servicios de seguridad de Colombia Británica; Ley 2008 de Ontario sobre servicios de seguridad y detectives de Ontario; Nueva Escocia está en proceso de revisar la ley existente sobre Detectives y guardias privados. Otras legislaciones relativamente recientes: Ley 2007 de Nuevo Brunswick sobre servicios de seguridad y detectives; Ley 2005 de Manitoba sobre detectives y guardias privados; Ley 2006 de Quebec sobre seguridad privada.

Asia		
India	2005	Ley (Regulación) de agencias de seguridad privada

Los requerimientos para la formación son particularmente variables, pasando de 1 hora en Texas (EEUU), a 32 horas en Francia y 300 horas en Polonia. **Hacer aplicar las regulaciones** presenta problemas particulares cuando la capacidad del Estado

ya es limitada. **Una relación demasiado cercana entre la policía y los organismos de seguridad privada limita la capacidad de las autoridades de policía para regular el sector de la seguridad privada.** Algunas legislaciones ex-

467 Adicionalmente a los requerimientos de registro y entrenamiento (a través de la Academia nacional de seguridad pública), esta ley requiere el depósito de un seguro que cubra los perjuicios. Call, C. T. (2000), *Sustainable Development in Central America: The Challenges of Violence, Injustice and Insecurity*, (Hamburgo, Instituto Iberoamericano de Berlín).

468 Además de los requerimientos de registro y entrenamiento (antecedentes penales y de conducta en otras organizaciones de seguridad), esta ley restringe la posibilidad de ocupar un cargo en el Estado mientras se esté trabajando para una firma de seguridad privada, y promueve la cooperación entre la seguridad privada y el Estado. La Secretaría de Estado para la seguridad pública es la autoridad responsable con poder para retirar o renovar la inscripción del Registro nacional de compañías de seguridad privadas. Santamaría Andrade, Ernesto Emiliano (2009), 'Seguridad Privada, ¿bajo control? MÉXICO'. 'Procedimientos Policiales. Internacional: Seguridad Privada', URL: [http://procedimientospolicialessegurprivada.blogspot.com/2009\\_04\\_01\\_archive.html](http://procedimientospolicialessegurprivada.blogspot.com/2009_04_01_archive.html), (consultado el 09/07/09).

469 Esta ley trata acerca de la cuestión de la intervención de la seguridad privada en conflictos políticos, sindicales, religiosos, raciales u otros estereotipos raciales, y en protección de datos. Dicha ley regula además las exigencias de empleo, la formación y la cooperación con la policía (especialmente durante emergencias y/o catástrofes).

470 Para inscribirse se requiere la ciudadanía brasilera y un capital financiero de R\$110.000. Igualmente se exige una formación a través de un programa aprobado por el gobierno. Lora, Cristian; Morales, Gabriel (2004), *Argentina sitiada por fuerzas de seguridad privada*, (consultado el 09/07/09).

471 Belice ha igualmente introducido un registro de todas las organizaciones privadas de seguridad e investigación, y ha fortalecido la regulación para la adquisición de armas de fuego de los profesionales de la seguridad. Las compañías son responsables de la manera como utilizan las armas, y ni el individuo ni el arma son registrados con la compañía.

istentes no logran garantizar la separación entre la seguridad pública y la privada. Incluso, en el caso del personal de seguridad privada que ha dejado de prestar servicios al Estado, los lazos informales pueden influir en el otorgamiento de contratos, contribuir a la corrupción y asegurar la inmunidad en la aplicación de las normas reguladoras y las acciones penales<sup>472</sup> (ver contribución sobre la reglamentación de la seguridad privada en África).

Igualmente, en muchos países de América Latina y la India se ha señalado que **la fuerte regulación legislativa desestimula la inscripción y fomenta la expansión del sector de la seguridad privada ilegal**, el cual busca evitar las regulaciones y las costosas normas que éstas exigen<sup>473</sup>.

Las diferencias entre las normas reguladoras nacionales y provinciales (en los Estados federales) y la ventaja competitiva para las compañías de seguridad registradas que funcionan en jurisdicciones con débiles requerimientos normativos, ha dado como resultado la **exigencia de una armonización** de la legislación por parte de organizaciones internacionales, de cuerpos legislativos nacionales y las asociaciones de seguridad privada.

El Consejo de Europa<sup>474</sup> y las asociaciones comerciales de la industria de la seguridad han hecho lobby, particularmente por la armonización de la legislación que regula la industria de la seguridad privada en la UE<sup>475</sup>. Su potencial será evaluado por la Comisión Europea hacia diciembre de 2010 (véase recuadro).

También ha habido cierto número de **reformas de la legislación reguladora en las provincias de los Estados federales**, tales como Canadá (particularmente desde 2008)<sup>477</sup> y en Australia (particularmente de 2003 a 2005)<sup>478</sup>, acercando así a las provincias a la armonización, a pesar de que aún existen considerables variaciones en los criterios de registro entre provincias. Existen igualmente algunas preocupaciones acerca del alcance de la implementación de esta nueva legislación<sup>479</sup>. Algunos Estados federales, tales como la India (desde 2005) y más recientemente México (2009), han adoptado una **legislación federal**. En la India, sin embargo, hacia diciembre de

### Recomendaciones del Consejo de Europa para el establecimiento de estándares mínimos para la regulación de la seguridad privada<sup>476</sup>

Cierto número de estas recomendaciones subrayan la necesidad de **cooperación pero también de una separación del Estado y del sector privado en las funciones de seguridad**.

Las recomendaciones presentadas para la autorización inicial, la licencia periódica y la inspección regular por parte de las autoridades públicas, al nivel apropiado, de las organizaciones de seguridad privadas.

Las recomendaciones establecen estándares mínimos, en particular

- Que el personal utilice un uniforme diferente al de la policía
- Que porten documentos de identificación
- Que obtengan un entrenamiento adecuado, incluyendo:
  - Una comprensión básica del derecho penal;
  - Conocimiento de las técnicas de vigilancia y seguridad
  - Conocimiento de los derechos, obligaciones y responsabilidades del personal
  - Conocimiento de las normas de un comportamiento adecuado con el público

Igualmente, las recomendaciones exhortan a la industria para que adopte sus propias regulaciones.

2008 tan sólo siete Estados habían adoptado la legislación, y cerca del 80% de la industria es considerada no regulada<sup>480</sup>.

Por último, otra tendencia perceptible es el mayor énfasis en la cooperación y a la **articulación entre el sector privado y los servicios públicos a través de la promoción de**

472 Berg, J. (2007). *The Accountability of South Africa's Private Security Industry. Mechanisms of control and challenges to effective oversight*. (Newland: Open Society Foundation).

473 Wood, J. y Cardia, N. (2006), 'Brazil', en: Jones, T. Newburn, T. (eds.) (2006), *Plural Policing: A comparative perspective*. (Nueva York: Routledge), Call, C. (2000), *Sustainable Development in Central America: The Challenges of Violence, Injustice and Insecurity*. (Hamburgo, Instituto Iberoamericano de Berlín).

474 En junio de 2002, el Consejo adoptó una recomendación por medio de la cual las autoridades nacionales de los Estados miembros, responsables del sector de la seguridad privada, deberían cooperar más en el futuro, particularmente alrededor del tema del manejo de la información.

475 La Cumbre Europea de la Seguridad Privada de 2008, produjo un comunicado de prensa haciendo un llamado a la acción para regular el sector en la UE. CoESS (2008), Comunicado de prensa "Industry calls on Europe to recognize growing role of private security and create an integrated policy framework", en [http://www.coess.eu/conf2008/1\\_PR\\_CoESS\\_Private\\_Security\\_Summit.pdf](http://www.coess.eu/conf2008/1_PR_CoESS_Private_Security_Summit.pdf) (consultado el 26.06.09).

476 Recomendación N° R (87) 19, acerca de la organización para la prevención de la criminalidad.

477 Véase, p. ej, Robertson, B. (2009), *Regulatory update: Private security regs to change in five provinces*. Canadian Security Magazine, en <http://www.canadiansecuritymag.com/News/Regulatory-update-Private-security-regs-to-change-in-five-provinces.html>, (consultado el 15.07.09); Cukier, W., Quigley, T., Susla, J. (2003), *Canadian regulation of private security in an international perspective*. International Journal of the Sociology of Law, 31: 239 – 265; Taylor-Butts, A. (2004), *Private Security and Public Policing in Canada*, Canadian Centre for Justice Statistics, Vol. 24, no. 7.

478 Véase, Earle, K., Sarre, R., Prenzler, T. (2007), *Developments in the Australian Security Industry*, Flinders Journal of Law Reform, 10 : 403 – 417. Véase más detalles acerca de la regulación en: <http://www.asial.com.au/Legislationandregulationsyoushouldknowabout>

479 Cukier, W., Quigley, T. Susla, J. (2003), *Canadian regulation of private security in an international perspective*, International Journal of the Sociology of Law, 31 (2003) 239 – 265.

480 Chakrabarti, S. (2008), *Private security firms for internal security: An idea whose time has come*. South Asia Monitor, en <http://www.southasiamonitor.org/2008/June/news/26wsa1.shtml> (junio 26), (consultado del 23.07.09).

**la autorregulación.** En Estados Unidos, se han desarrollado asociaciones para permitir el intercambio de información acerca de las tendencias de la criminalidad y los requerimientos de la industria, con el fin de promover una mayor cooperación (por ejemplo, la Red de comunicaciones de Atlanta, COMNET; la Iniciativa para la aplicación de la ley de Dallas y el sector privado (LEAPS); la Asociación de la policía del condado de Baltimore y la seguridad privada; el Programa de enlace de la Policía de Nueva York con el área de la seguridad privada (APPL)), las que, como se ha indicado, ha ayudado a facilitar contactos informales y la supervisión de las actividades del sector privado por parte de la policía, allí donde la policía del Estado cuenta con sólidos sistemas de rendición de cuentas<sup>481</sup>.

En muchos otros países, donde la regulación de la industria privada ha sido débil y donde las compañías han obtenido mayor credibilidad y legitimidad, se ha presentado un crecimiento de las **asociaciones profesionales del sector de la seguridad** (véanse algunos ejemplos en el siguiente cuadro). Aún cuando pueden ser numerosas y tener membresías fluctuantes, éstas **promueven la autorregulación** y han sido acreditadas con estándares mejorados, a través, p. ej., del desarrollo de códigos de conducta profesionales. Asociaciones tales como ASIS, la Asociación nacional de compañías de seguridad (NASCO) en Estados Unidos, la Asociación australiana de la industria de seguridad Ltd. (ASIAL) y la Asociación de compañías de seguridad privadas de Afganistán, han promovido particularmente el desarrollo, o han desarrollado sus propios códigos de ética y las directrices para la selección y la formación<sup>482</sup>. Algunas de ellas han influido en los gobiernos para obtener una regulación legislativa estatal más importante que proteja a las firmas de seguridad legítimas de la competencia de las firmas irregulares (ASIS, USA; ASIAL)<sup>483</sup>; Security Club, República Checa)<sup>484</sup>.

Tal como lo establecen las Recomendaciones del Consejo de Europa, existe un apoyo creciente para trabajar en un enfoque combinado de regulación del sector privado, utilizando una regulación dirigida por el Estado, licencias, capacitación y supervisión de la industria de la seguridad privada, y en la promoción de la autorregulación y la cooperación con los servicios del Estado. Esto hace eco a la tendencia creciente hacia el aumento de la capacidad de otros sectores de la sociedad civil.

## 5. Ampliar el rol de la Sociedad civil en la prevención de la criminalidad

### 5.1. Existen finalidades variadas

En nuestro Informe de 2008, destacamos las modalidades de implicación de la sociedad civil en prevención, lo que constituye una de las principales recomendaciones de las directrices internacionales. Se señalaron dos finalidades principales: la participación de la población a la definición de las necesidades locales de seguridad, principalmente a través de diagnósticos locales de seguridad y la participación a medidas de prevención.

Los organismos donadores toman cada vez mayor consciencia de la importancia del contexto local y apoyan iniciativas basadas en las capacidades existentes de los países beneficiarios. Esto es esencial para asegurarse de la eficacia y de la sostenibilidad de los programas<sup>485</sup>.

El **desarrollo de competencias para la prevención de la criminalidad al interior de la sociedad civil**, con frecuencia en colaboración con ONG internacionales, ha llegado a ser un reconocido aspecto de los enfoques utilizados en la reforma del sector de la seguridad en países en desarrollo o en situaciones de postconflicto. El programa de Seguridad ciudadana de Trinidad y Tobago, un programa de seis años financiado conjuntamente por el gobierno y el Banco Interamericano de Desarrollo, por ejemplo, incluye apoyo para fortalecer las ONG y financiar iniciativas de pequeña escala para la prevención de la criminalidad<sup>486</sup>. Los programas de prevención de la violencia y la criminalidad con base en la comunidad en El Salvador han utilizado, de manera similar, licitaciones de pequeñas organizaciones para emprender iniciativas en sus comunidades<sup>487</sup>. En Brasil, PRONASCI, un programa del gobierno federal iniciado en 2007, incluye un importante componente que busca fortalecer las iniciativas de la Sociedad civil y las iniciativas comunitarias<sup>488</sup>.

Allí donde las instituciones son débiles, las organizaciones de la sociedad civil pueden jugar un papel esencial en el desarrollo de competencias entre otras organizaciones comunitarias más pequeñas para la prevención de la criminalidad. La Coalición

481 Lee, C.M. (2008), *A Comparative Study on the Regulation of Private Security in the United States and South Korea*, Journal of Applied Security Research, 3:2, 157 — 170.

482 Por ejemplo, ASIS International (2004), *Private Security Officer Training and Selection Guidelines*; Conser, James Andrew; Paynich, Rebecca; Russell, Gregory D. (2005), *Law Enforcement in the United States* (2a edición). Jones & Bartlett: Earle, Karin; Sarre, Rick; Prenzler, Tim (2007), *Developments in the Australian Security Industry*. Flinders Journal of Law Reform, 10: 403 — 417. Schmeidl, S. (2008), *Case Study Afghanistan*, en Joras, U., Schuster, A. (editores), *Private Security Companies and Local Populations: An Exploratory Study of Afghanistan and Angola*. (Berna: Fundación Suiza para la Paz).

483 La Asociación australiana de la industria de la seguridad recomendó fuertemente la armonización y el desarrollo de un código para el otorgamiento de licencias de gran alcance. Igualmente, trabajó estrechamente con gobiernos por medio de un Comité asesor independiente, el cual participó en la negociación de las sanciones a las firmas que violen las regulaciones. Earle, K., Sarre, R, Prenzler, T. (2007), *Developments in the Australian Security Industry*. Flinders Journal of Law Reform, 10, pgs. 403 — 417.

484 Ochmannova, Petra (2009), *The Regulation of Private Military and Security Services in Czech Republic*. (Praga: Priv-War).

485 Shaw M., Dandurand Y. Ed. (2007), *Maximizing the effectiveness of technical assistance in the fields of crime prevention and criminal justice*, Helsinki, HEUNI.

486 Banco Interamericano de Desarrollo (2007), *Action on Violence Prevention and Promoting Citizen Security: Summary Report* (IDB: Washinton, D.C., EEUU), disponible en: <http://www.oas.org/csh/english/documents/cp17832e09.doc>.

487 CIPC, Community-Based Crime and Violence Prevention Project in El Salvador, Boletín Informativo Vol-1 — No.1, marzo de 2009, en [http://www.crime-prevention-intl.org/filebin/IO/edition64/salvador\\_eng.pdf](http://www.crime-prevention-intl.org/filebin/IO/edition64/salvador_eng.pdf).

488 [www.mj.gov.br/pronasci](http://www.mj.gov.br/pronasci)

para la prevención de la criminalidad de Nigeria (CPCN), por ejemplo, inspirada en la Coalición para la prevención de la criminalidad de Estados Unidos, trabaja con escuelas, organizaciones comunitarias y organismos para la aplicación de la ley, con el fin de promover a nivel popular la prevención de la criminalidad en Nigeria, particularmente a través de la recreación juvenil y la educación y/o el entrenamiento, y trabajando con las escuelas con el fin de reducir la violencia y la actividad de las pandillas. La coalición ofrece entrenamiento y formación y emprende campañas de concientización. De manera similar, la organización Acción para la seguridad en Sudáfrica, intenta movilizar a las organizaciones de base con el fin de prevenir la criminalidad en Sudáfrica<sup>489</sup>. La participación del sector privado en la prevención de la criminalidad también ha sido particularmente promovida en Sudáfrica (p. ej., a través del comercio contra el crimen, lo cual reconoce que las organizaciones del sector privado, tales como los comercios y los comerciantes

locales, pueden movilizarse y ofrecer recursos para apoyar las iniciativas de prevención de la criminalidad<sup>490</sup>.

En los países desarrollados, cada vez se reconoce más el papel de las organizaciones de la sociedad civil en cuanto a su mayor capacidad para trabajar con algunos de los sectores de la población más excluidos<sup>491</sup>. En el Reino Unido, por ejemplo, la organización Unidad de referencia para estudiantes (Pupil Referral Units, PRU), establecida para trabajar con niños con riesgo de ser excluidos o que, excluidos de las escuelas, han sido abandonados en sistemas operados por cierto número de organizaciones caritativas (The Prince's Trust, Barnardo's, Nacro, Rathbone y Kids Company).

Tanto en países desarrollados como en desarrollo, las organizaciones de la sociedad civil pueden jugar un papel clave teniendo en cuenta los gobiernos locales y nacionales, influyendo

### Participación en la gobernabilidad y en la elaboración del presupuesto en Rosario, Argentina

El papel de los alcaldes electos en Argentina y Brasil ha sido crucial para el desarrollo de los enfoques de prevención local, con un énfasis particular en una activa participación ciudadana en la toma de decisiones locales. La ciudad de Rosario (Argentina), por ejemplo, se diferencia sustancialmente de las ciudades vecinas, en la medida en que, después de la reforma democrática, ha venido siendo gobernada por el Partido Socialista, el cual desarrolla políticas sociales muy diferentes tanto a nivel del gobierno nacional como del provincial. Rosario tiene la más baja tasa de criminalidad en el país. Santa Fe, capital de la provincia del mismo nombre, en 2007 tenía una tasa de homicidio cuatro veces superior a la de Rosario<sup>492</sup>.

El principal aspecto de la política en la ciudad ha sido la reducción de la desigualdad social, mejor conocida por su enfoque descentralizado de gobernabilidad participativa. Con el apoyo de la ciudad de Barcelona (España), en 1996 la ciudad fue dividida en seis distritos, cada uno de ellos con un centro distrital municipal a partir del cual se ofrecían los servicios. La ciudad introdujo el 'presupuesto participativo' en estos distritos, lo que implicaba la participación de los ciudadanos a nivel local en las decisiones con el fin de establecer las prioridades en las inversiones, inspirados en el enfoque utilizado en Porto Alegre (Brasil), desde principios de los años 1990<sup>493</sup>. El 30% del presupuesto discrecional (no comprometido con los costos de capital) es distribuido igualmente entre los distritos para ser invertido según las prioridades locales.

Hombres y mujeres participan por igual, y los jóvenes, en asociación con las escuelas secundarias, también son incluidos (una porción del presupuesto es reservada a los jóvenes de 14 a 18 años). Las prioridades locales han tendido a favor de proyectos sociales y culturales, como la educación y el entrenamiento. La ciudad introdujo además una patrulla desarmada (*Guardia Urbana Municipal*), en estrecha negociación con los centros distritales, con el fin de eliminar las preocupaciones acerca de la asociación con el régimen policial. Su papel primordial fue la prevención a través de la mediación social y la promoción de la cohesión social y la ciudadanía, antes que la persecución.

En los modelos de *seguridad ciudadana*, una influencia clave es el enfoque de la violencia a través del lente del conflicto, y una apertura hacia el enfoque de la mediación de conflictos y de la participación democrática, particularmente en el manejo del espacio público, pero también como un medio para construir una cultura incluyente de urbanidad a nivel de la ciudad, canalizando el conflicto al interior del proceso democrático<sup>494</sup>. Esto funciona esencialmente asumiendo que el compromiso democrático y una buena gobernabilidad podrán reducir la violencia.

489 Véase el sitio Web de Acción para la seguridad en Sudáfrica:

[http://www.safesouthafrica.org.za/index.php?option=com\\_content&view=article&id=62:2008-06-10-08-35-27&catid=72:newsflash](http://www.safesouthafrica.org.za/index.php?option=com_content&view=article&id=62:2008-06-10-08-35-27&catid=72:newsflash).

490 Para un mayor análisis, véase Capobianco, L (2005), *Sharpening the Lens: Private Sector Involvement in Crime Prevention*, (CIPC: Montreal).

491 Informe internacional del CIPC 2008.

492 Almansi, F. (2009), *Rosario's development: interview with Miguel Lifschitz*, mayor of Rosario, Argentina, *Environment and Urbanization*, 21:19-57.

493 Véase, *Social Development Notes*, (marzo de 2003), *Case Study 2 - Porto Alegre, Brasil: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management*, Banco Mundial; Washington D.C., EEUU en [http://info.worldbank.org/etools/docs/library/205481/Porto%20Alegre\\_English.pdf](http://info.worldbank.org/etools/docs/library/205481/Porto%20Alegre_English.pdf).

494 González, P. (2003), *Seguridad Ciudadana, Cuadernos de seguridad y defensa 2*, Guatemala: FLACSO.

en los debates acerca de las políticas. Las organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, han jugado un papel central en la promoción de la noción de la seguridad ciudadana en América latina, y en la promoción de la perspectiva de los derechos humanos en la región<sup>495</sup>. A nivel internacional, las organizaciones de la sociedad civil han jugado un papel central en la promoción de los derechos del niño (al final del capítulo 5, véase **Colaboración**: El papel de la sociedad civil en la promoción de la protección de los derechos del niño).

Igualmente, en la prevención sostenible de la criminalidad ha sido ampliamente promovido el fortalecimiento de las competencias de las comunidades para buscar su autonomía y resolver sus problemas y conflictos locales, así como para participar en la toma de decisiones locales. Las iniciativas para aumentar el capital social<sup>496</sup> así como las capacidades para la resolución de conflictos y problemas locales, ha sido una característica particular de los enfoques de las políticas urbanas y de desarrollo que buscan la reducción de la exclusión social y la inseguridad. Entre otros, se incluyen los siguientes ejemplos: Delegados del mediador de la República, (Francia)<sup>497</sup>; Barcelona (España), Proyecto Buenos Vecinos; Estrategia nacional de Sudáfrica). La **Colaboración** 'Seguridad comunitaria desde abajo: lecciones de Irlanda del Norte' ilustra cómo un sector de la sociedad civil fuerte ha sido capaz de resolver los conflictos de manera pacífica y llegar a participar ampliamente en la prevención de la criminalidad a largo plazo.

## 5.2 Diferentes enfoques participativos

La descentralización y la transferencia pueden constituir nuevas oportunidades para la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, e influir en la comprensión de las problemáticas locales y la manera como éstas deberían ser enfrentadas. Muchos de estos esquemas han sido desarrollados con frecuencia con objetivos más amplios de gobernabilidad urbana, pero incluyendo la prevención de la criminalidad al interior de los mismos. (Véase recuadro acerca de Gobernabilidad y presupuesto participativos en Rosario, Argentina).

La participación ciudadana también puede abrir puertas o, involuntariamente, fomentar puntos de vista punitivos o excluyentes<sup>498</sup>. Las modalidades según las cuales se organiza esta participación puede tener un impacto significativo. Es necesario reconocer la contribución de todas las partes en el conocimiento de la prevención de la criminalidad, y debe establecerse un diálogo genuino<sup>499</sup>. **El desarrollo de métodos y procesos participativos incluyentes y transformadores que evitan la estigmatización, la denuncia y que fomentan respuestas punitivas justas frente al crimen, constituyen un desafío para los profesionales.** La investigación y la experi-

encia demuestran que los procesos de participación tienen un carácter político que implica la abogacía, la negociación, el desarrollo de redes, el desarrollo de un electorado, y la movilización y la protesta colectivas que vayan más allá de los aspectos técnicos. Esto fue reconocido en la conferencia "Descentralización, poder local y derechos de las mujeres: tendencias mundiales en participación, representación y acceso a los servicios públicos" (noviembre de 2008) (véase recuadro a continuación).

### Descentralización, poder local y derechos de las mujeres: tendencias mundiales en participación, representación y acceso a los servicios públicos" (noviembre de 2008)

Esta conferencia, organizada por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional (CRDI) y el gobierno de México, en asociación con varias organizaciones de la ONU, hizo énfasis en el frecuente fracaso de los procesos participativos para enfrentar las problemáticas de la desigualdad de género y su potencial para fortalecer las desigualdades estructurales, al excluir a la mujer.

Se realizaron algunas recomendaciones en cuanto a las prácticas participativas, en el sentido de tener en cuenta los contextos legales y políticos, las prácticas tradicionales y los obstáculos sociales estructurales, incluyendo las diversas formas de violencia política que limitan el acceso de las mujeres a los espacios descentralizados de gobernabilidad y su capacidad de influir en ellos.

La conferencia también planteó algunas preocupaciones en cuanto a las políticas orientadas al mercado, las que al transferir la responsabilidad y la gestión de los servicios sociales y los recursos a la sociedad civil —particularmente a las mujeres, pueden fortalecer los estereotipos de género y ampliar los servicios de cuidados no remunerados a la esfera pública.

Una serie de enfoques participativos exitosos funcionan partiendo desde abajo. Uno de los enfoques más influyentes en la prevención de la criminalidad ha sido el desarrollo de auditorías sobre la seguridad de las mujeres, desarrolladas desde 1980 en Montreal, Francia y Bélgica, a través de los colectivos 'Mujeres y ciudad' (*Femmes et ville*). Estos enfoques fueron adaptados para el contexto urbano de las ciudades africanas que participan en el programa Ciudades más seguras de ONU-Hábitat, y ha sido utilizado además en ciudades en Polonia, Inglaterra (programa Lugares más seguros, 2002-2005), India (grupo JAGORI, Nueva Dehli), Argentina y Australia (Queensland)<sup>500</sup>.

495 González, P. (2003), *Seguridad Ciudadana, Cuadernos de seguridad y defensa 2*, Guatemala: FLACSO.

496 Redes sociales y —con frecuencia se da por hecho— relaciones de apoyo.

497 3338 puntos de acceso local en los barrios desfavorecidos en Francia, para finales de 2007.

498 Karn, J. (2007), *Narratives Of Neglect: Community, Regeneration And The Governance Of Security*, Willan: Cullompton, Reino Unido.

499 Ibid; Cooke, B y Kothari, U. (2001), *Participation: The New Tyranny?*, Zed Books; Londres.

500 Véase, por ejemplo, *Women's Safety Audits: What Works Where?* (2008), Nairobi & Montreal: ONU-HÁBITAT y Women in Cities International.

Aquella forma de prevención de la criminalidad que incluye a los **pueblos indígenas** y que es iniciada por éstos, presenta resultados más sostenibles. En ella se reconoce y se pone en práctica el principio de la autodeterminación, por medio del cual los pueblos indígenas se gobiernan a sí mismos. Se plantea algunos debates en cuanto a si la participación en la toma de decisiones es tomada de manera verdaderamente representativa; en torno a las asunciones acerca de la transferibilidad de las iniciativas de otros contextos indígenas; así como los debates acerca de los derechos colectivos versus los derechos individuales, particularmente con relación a las problemáticas de igualdad de género<sup>501</sup>. Existe, sin embargo, un creciente avance hacia el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades indígenas, hacia el fortalecimiento del liderazgo, de las competencias y habilidades de los miembros de la comunidad o de los grupos para la búsqueda de financiación, y para administrar y evaluar los proyectos de manera que puedan ser desarrollados por grupos indígenas<sup>502</sup>.

Igualmente, se ha dado un creciente énfasis en la **inclusión de las voces de los jóvenes en la toma de decisiones** a todos los niveles de la elaboración e implementación de las políticas. El movimiento Ciudades adaptadas a los niños<sup>503</sup>, promovido por la UNICEF, el proyecto Crecer en las ciudades, de la UNESCO<sup>504</sup>, y el trabajo de la ONU-Hábitat acerca del papel de los niños y los jóvenes en la gobernabilidad urbana<sup>505</sup>, han influido particularmente en esta visión, destacando el papel de

una más amplia sociedad para asegurar los derechos de los niños para el desarrollo, promoviendo una variedad de iniciativas a nivel mundial (véase recuadro acerca de gobernabilidad participativa en Rosario, y el recuadro acerca del proyecto AEMO en Burkina Faso, en el Capítulo 7)<sup>506</sup>. Éstos subrayan la importancia de la participación de los jóvenes a fin de asegurar la satisfacción de las necesidades y los derechos de los niños. La UNICEF produjo una guía para la participación de los jóvenes (UNICEF (2008) 'We've Got Something to Say - Promoting Child and Youth Agency: A Facilitator's Guide' – Manual for programming)<sup>507</sup>. A nivel local esto puede dar como resultado proyectos comunitarios que incluyan a los jóvenes en las iniciativas para la prevención de la criminalidad. La iniciativa Plazas de paz SulAmérica (Praças da Paz SulAmerica) desarrollada en Brasil, por ejemplo, promueve la participación de los jóvenes y de sectores más amplios de la comunidad adulta, para la transformación de los espacios públicos en lugares de coexistencia pacífica<sup>508</sup>. La participación de los jóvenes también ha sido promovida a nivel internacional a través de iniciativas tales como el Parlamento Glocal de la Juventud (GYP), establecido para crear una red urbana de jóvenes, en asociación con organizaciones y gobiernos locales, instituciones internacionales y el sector privado, cada uno de los cuales ha sido creado con el fin de incluir los puntos de vista de los jóvenes en el mejoramiento de la calidad de vida urbana<sup>509</sup>. ONU-Hábitat lanzó la publicación Youth Source Book, una guía para jóvenes con recursos para la participación<sup>510</sup>.

**En conclusión**, es necesario destacar que la gobernabilidad es un campo amplio, cuyas implicaciones con la prevención hemos analizado a lo largo de este capítulo. La calidad de la gobernabilidad es un ingrediente esencial para **elaborar acciones pertinentes** que permiten comprobar que responden a las necesidades y disponen de recursos necesarios. El diagnóstico de problemas, el mapeo de actores que pueden intervenir, la movilización de los niveles locales son elementos que permiten definir estas necesidades. Por lo demás, la calidad de la gobernabilidad garantiza que se podrán tomar en cuenta los diferentes puntos de vista de los actores (gobiernos e instituciones de los diferentes niveles territoriales, sector privado, organismos comunitarios, etc.) y de los diferentes componentes de la comunidad (población).

En segundo lugar, la calidad de la gobernabilidad es esencial para la **finalidad de las acciones de prevención**, en el sentido que ésta se define en torno a los valores de democracia, de humanismo y de inclusión. Para mejorar la convivencia en sociedad y la calidad de vida – y no exclusivamente reducir la criminalidad – es necesario tomar en cuenta las necesidades y aspiraciones de todos los componentes de la sociedad, incluso de las poblaciones más vulnerables.

Los desafíos de la gobernabilidad y la capacidad de implementar dispositivos, medidas o métodos que favorecen esta gobernabilidad varían considerablemente según los países, las localidades, y a través del tiempo. La situación de los territorios que salen de

501 Capobianco, L. y Shaw M. (2003), *Crime Prevention and Indigenous Communities: Current International Strategies and Programmes*, Montreal, CIPC.

502 Capobianco, L. (2006), *Community Safety Partnerships by and with Indigenous People: Trends and Practices Paper*, Montreal, CIPC.

503 Riggio, E. (2002), *Child friendly cities: Good governance in the best interests of the child*, Environment and Urbanization, Vol. 14, No. 2: 45-58; Véase sitio Web de Child Friendly Cities: [http://www.childfriendlycities.org/cgi-bin/cfc/main.sql?file=search\\_simple\\_result.sql&lunga=Yes&city=48](http://www.childfriendlycities.org/cgi-bin/cfc/main.sql?file=search_simple_result.sql&lunga=Yes&city=48).

504 Este proyecto de la UNESCO registra la energía, la esperanza y los ideales de los jóvenes para evaluar sus propias circunstancias, definir sus prioridades y generar el cambio. Habilita al gobierno e intercede por implementar la participación, el CRC, la Agenda de Hábitat y la Agenda 21. Para más detalles, véase: <http://www.unesco.org/most/guic/guicmain.htm>.

505 ONU (2004), *Youth, Children & Urban Governance. Policy Dialogue Series No. 2*, Nairobi: ONU-HÁBITAT.

506 Bartlett, S. (2005), *Integrating Children's Rights into Municipal Action: A Review of Progress and Lessons Learned*, Children's Environment's Research Group.

507 UNICEF (2008), *We've Got Something to Say - Promoting Child and Youth Agency: A Facilitator's Guide – Manual for programming*, en [http://www.unicef.org/adolescence/cypguide/files/Weve\\_Got\\_Something\\_To\\_Say\\_Facilitators\\_Guide.pdf](http://www.unicef.org/adolescence/cypguide/files/Weve_Got_Something_To_Say_Facilitators_Guide.pdf)

508 Véase el sitio Web del Instituto *Sou da Paz*, que trabaja en la implantación del proyecto, en <http://soudapaz.org/en/WhatWeDo.aspx?language=en-US>.

509 Véase el sitio Web del Parlamento Glocal de la Juventud (GYP), en [http://www.glocallyouth.org/news/?id=268&id\\_p=314&lng=en](http://www.glocallyouth.org/news/?id=268&id_p=314&lng=en).

510 ONU-HÁBITAT (2010), *Youth Source Book*, Nairobi.

una situación de crisis o de guerra, de los Estados institucionalmente débiles o de los Estados autoritarios, de las comunidades vulnerables, son objeto de cada vez mayor atención internacional.

Si un proceso de desarrollo, de reconstrucción o de restablecimiento de la paz en un territorio integra una reflexión sobre las modalidades de gobernabilidad, esto favorecerá los enfoques de prevención y de seguridad basados en los recursos existentes dentro de la población y no únicamente en las instituciones del Estado.

---

## Contribuciones

---

### ***Realización de una efectiva prevención de la criminalidad local: la importancia de comprender las variaciones en los acuerdos del gobierno municipal***

Peter Homel, Instituto Australiano de Criminología

Durante más de un cuarto de siglo, la lógica predominante para la prevención de la criminalidad local ha sido que, dado que la mayoría de los delitos que preocupan inmediatamente a las comunidades es local (es decir, delitos contra la propiedad, conducta antisocial, vandalismo, etc.), el objetivo principal de la acción preventiva también debe ser local. En la práctica, esto ha significado que aquellos que promueven acciones para la prevención de la criminalidad generalmente han acudido a los gobiernos municipales como el principal recurso para coordinar las respuestas locales para la prevención. Esto se ha basado en el supuesto de que las autoridades municipales están en mejores condiciones para entender y reflejar las necesidades y los problemas particulares de su comunidad local, y por lo tanto también en mejores condiciones para generar y/o proporcionar las intervenciones de prevención más adecuadas para sus comunidades locales.

En algunos países, como el Reino Unido y Nueva Zelanda, esta lógica ha encontrado su camino en las medidas legislativas obligatorias a nivel nacional para apoyar la acción local de prevención de la criminalidad (por ejemplo, el Acta de 1998 sobre Criminalidad y Desorden del Reino Unido). En otros países como Estados Unidos, Canadá, Australia, algunos países de Europa y de América del Sur, simplemente ha sido tomada e implementada como una estrategia que se adapta mejor a las circunstancias locales. En esos lugares, las medidas de prevención de la criminalidad, como una iniciativa organizada y suministrada a nivel local, simplemente reflejan el hecho de que las políticas y los servicios necesarios se encuentran más directamente bajo el control de las autoridades locales o regionales que de las autoridades a nivel nacional. En otras palabras, la forma como se organice la acción local de prevención de la criminalidad será una función de las disposiciones vigentes del gobierno local.

El desarrollo de la acción local para la prevención de la criminalidad en Francia en la década de 1980 es un buen ejemplo de ello. Este fue el período que condujo a lo que se conoce como el modelo Bonnemaïson de prevención de la criminalidad local, un enfoque que finalmente sería imitado en muchos lugares del mundo. A Gilbert Bonnemaïson, un diputado del parlamento francés y alcalde de una ciudad cerca de París, se le atribuye el diseño del primer enfoque directamente dirigido a la importancia de las autoridades locales en la prevención de la criminalidad. Este enfoque surgió de la labor de un comité presidido por Gilbert Bonnemaïson e integrado por los alcaldes de las grandes ciudades de toda Francia y por representantes de los principales organismos nacionales. El informe final del comité<sup>511</sup> hizo énfasis en tres temas: solidaridad, integración y localidad. El modelo Bonnemaïson hizo hincapié en que las estrategias de prevención deben centrarse en abordar los problemas de los miembros insatisfechos de la comunidad (por ejemplo, jóvenes, inmigrantes, desempleados, etc.), esforzándose por integrarlos en sus comunidades locales y así reducir el riesgo potencial de que se involucren en la criminalidad<sup>512</sup>.

Los acuerdos gubernamentales acerca del modelo Bonnemaïson incluyeron la creación de un Consejo Nacional para la prevención de la criminalidad, conformado por 80 miembros y presidido por el Primer Ministro, Consejos departamentales para la prevención de la criminalidad a nivel regional y a nivel local, y en todas las poblaciones y las grandes ciudades se promovió la creación de un Consejo Local para la Prevención de la criminalidad<sup>513</sup>. La actividad local de prevención de la criminalidad fue organizada a través del desarrollo de planes locales detallados con énfasis en la prevención, partiendo de instituciones tales como las escuelas, las autoridades de vivienda y empleo, y los servicios de apoyo a los jóvenes en colaboración con la policía y otros grupos. Las actividades para la prevención de la criminalidad fueron financiadas a través de una serie de acuerdos contractuales entre el gobierno nacional y los comités locales de prevención de la criminalidad, que también incluyeron la necesidad de una estrecha cooperación interinstitucional.

---

511 Bonnemaïson, Gilbert (1982), *Face à la délinquance: Prévention, répression, solidarité, Rapport au Premier ministre*, (Informe Bonnemaïson), (París: Primer Ministro: Documentación Francesa).

512 Crawford, A. (1998), *Community Safety Partnerships: Managerialist tensions and threats*. Criminal Justice Matters, 33, 4-5.

513 Sutton, A, Cherney A. y White R (2008), *Crime prevention: principles, perspectives and practices*, Melbourne: Imprenta de la Universidad de Cambridge.

El modelo Bonnemaïson pronto se convirtió en un prototipo, aunque flexible y maleable, para la acción local de prevención de la criminalidad en muchos otros países del mundo. En las siguientes décadas se pueden encontrar vínculos evidentes con enfoques específicos para la prevención de la criminalidad, desarrollados en Canadá, Australia, Nueva Zelanda y algunas otras partes de Europa, como Alemania e Irlanda<sup>514</sup>. Inspirados en el enfoque de Bonnemaïson, se pueden encontrar otros enfoques en el trabajo de prevención de la criminalidad de la Conferencia de Alcaldes de Estados Unidos y la Liga Nacional de Ciudades y, más directamente, en el Consejo Nacional de Prevención de la Criminalidad en Estados Unidos y a través de la creación de Asociaciones para la Reducción de la Criminalidad y el Desorden en el Reino Unido y el Programa de Reducción de la Criminalidad en el Reino Unido<sup>515</sup>. Más recientemente, se pueden encontrar elementos en el nuevo enfoque mexicano de prevención de la criminalidad<sup>516</sup>, así como en otros países.

En la práctica, la experiencia internacional de las iniciativas de prevención de la criminalidad basadas en el apoyo del gobierno municipal y con fuertes vínculos con éste, es muy variada<sup>517</sup>. Las razones de esto son también muy variadas y complejas, sin embargo, una de las principales es la función de los diferentes poderes y responsabilidades de las diversas autoridades municipales de todo el mundo. Es posible analizar esto desde varios ángulos, pero todos se enfocan en la necesidad de realizar acuerdos gubernamentales para la prevención de la criminalidad local que muestren adecuadamente el amplio contexto social, económico y político en el que se está implementando.

Los gobiernos municipales de todo el mundo tienen diferentes niveles de responsabilidad, de poder y de acceso a los recursos. Estos factores no sólo dependen de que el municipio esté situado en un país desarrollado o en un país en desarrollo. Por ejemplo, Francia, Canadá, Estados Unidos, India, Alemania, Italia, Brasil, Argentina, México, Indonesia, Malasia y Australia, son ejemplos de Estados que operan bajo alguna forma de sistema federal. En otras palabras, estos países tienen un gobierno nacional, pero constitucionalmente son una confederación de Estados internos, los cuales tienen un nivel de poder en relación a los factores humanos, sociales y económicos, incluyendo algún poder a nivel tributario. El gobierno municipal en estos países es efectivamente un tercer nivel de gobierno.

Generalmente, los gobiernos municipales en los países federales tienen autoridad para aumentar el nivel de impuestos, pero su capacidad y responsabilidad para la prestación de servicios varían considerablemente. Por ejemplo, los gobiernos municipales en los Estados Unidos generalmente son responsables de la policía, la justicia, la educación, la vivienda y los servicios de salud, mientras que en un país como Australia, la responsabilidad de estos servicios es del Estado o del segundo nivel de gobierno.

El otro modelo común de gobierno nacional es conocido como modelo unitario, consistente en un sistema de gobierno donde los poderes individuales de las partes constituyentes son otorgados por el gobierno nacional. Ejemplos de sistemas de gobierno unitario son el Reino Unido, Japón, Nueva Zelanda, Noruega y Rusia. Podría decirse que China tiene un sistema de gobierno unitario pero, por la complejidad de los sistemas de gobierno en China, se podría describir mejor como un híbrido de un sistema federal y unitario. Israel también tiene su propia variedad del sistema de gobierno unitario. Los gobiernos municipales también forman parte de todos los sistemas unitarios como un segundo nivel de gobierno. Sin embargo, una vez más, sus niveles de responsabilidad, poder y acceso a los recursos varían de manera significativa. Por ejemplo, en el Reino Unido los gobiernos locales ofrecen educación, pero no servicios de salud, pero también son responsables de una amplia gama de servicios sociales. Al mismo tiempo, los servicios policiales también están organizados regionalmente, con cierto nivel de autonomía respecto al gobierno central pero sin ningún vínculo significativo con el gobierno local, excepto a través de procesos designados. Por el contrario, el gobierno local en Nueva Zelanda y Australia tiene muy poca responsabilidad directa en la prestación de importantes servicios humanos o sociales, y un control muy limitado de los principales asuntos económicos.

Entender las variaciones de la organización, competencias y responsabilidades de los gobiernos municipales, de las diferentes formas de gobierno de los diferentes países del mundo, es fundamental para comprender la manera de implementar el tipo adecuado de acuerdos gubernamentales para la prevención de la criminalidad. También puede ayudar a

514 Homel, P., (2009), *Lessons for Canadian crime prevention from recent international experience*. Análisis del Instituto para la prevención de la criminalidad, Volumen 3: 13-39.

515 Homel P, Nutley S, Tilley N & Webb B (2004). *Reviewing the implementation of the Reino Unido Crime Reduction Programme*. Home Office Research Study no. 281, Londres: Home Office.

516 Secretaría Mexicana de Seguridad Pública (1998). *Nuevo Modelo Policial*, Gobierno de la República de México.

517 Hope T (1995). Community crime prevention, en Tony M & Farrington DP (eds.) *Building a safer society. Strategic approaches to crime prevention*, Chicago: Imprenta de la Universidad de Chicago, 21-90; Sherman L, Farrington D, Welsh B y Layton McKenzie D. (2002), *Evidence-based crime prevention*, (Londres: Routledge); Sutton A, Cherney A. y White R. (2008), *Crime prevention: principles, perspectives and practices*, Melbourne: Imprenta de la Universidad de Cambridge.

explicar por qué acciones similares para la prevención de la criminalidad, cuidadosa y sistemáticamente desarrolladas y dirigidas a los problemas de las comunidades locales, realizadas a través de los gobiernos municipales, pueden ser más exitosas en un sistema nacional que en otro, independientemente del nivel general de desarrollo de ese país o de los recursos disponibles para su implementación. También ayuda a explicar por qué el modelo *Bonnemaison* original, que surgió de un sistema federal, requirió tanta adaptación y modificación siempre que fue transferido a un país con diferentes disposiciones gubernamentales, o incluso por qué algunos intentos para implementar el modelo de *Bonnemaison* simplemente fracasaron, aún siendo implementados en un sistema federal, como en el sur de Australia, en la década de 1990<sup>518</sup>.

La prevención de la criminalidad es una sofisticada empresa de gestión compartida. El proceso para establecer un acuerdo de gestión óptimo para cualquier empresa compartida se conoce como gobernabilidad, y el logro de una buena gobernabilidad es un objetivo clave para ofrecer programas eficaces de prevención de la criminalidad. Para poder situar correctamente el gobierno municipal en este marco, es necesario guiarse por la comprensión de aquello que es posible y aquello que no lo es.

---

## Contribuciones

---

### ***Seguridad comunitaria desde abajo: lecciones de Irlanda del Norte***

Brian Payne, Universidad Queens, Belfast

En los últimos años hemos sido testigos de un cambio en las prácticas de control de la criminalidad, de la policía al mantenimiento del orden y, más ampliamente, del gobierno a la gobernabilidad<sup>519</sup>. Ya no es apropiado asumir que la seguridad de los lugares públicos es responsabilidad esencial de las autoridades públicas<sup>520</sup>. Para este cambio ha sido fundamental el debate sobre el papel de la sociedad civil en el desarrollo de las políticas de criminalidad local y seguridad<sup>521</sup>, con muchas asociaciones para la reducción de la criminalidad, construidas sobre la premisa de que "la movilización de los conocimientos locales es fundamental para la construcción de formas justas y democráticas para el manejo de la seguridad"<sup>522</sup>. En el Reino Unido, esta política ha llevado a considerar que la seguridad de la comunidad es el rol más importante de las autoridades locales, aunque se trate de un modelo "de arriba hacia abajo", mayoritario y rigurosamente administrado, para la reducción de la delincuencia y el desorden<sup>523</sup>.

En Irlanda del Norte, casi treinta años de conflicto violento, han llevado a una relación entre la sociedad civil y el Estado muy diferente a la experimentada en otras partes del Reino Unido. Durante su curso, el conflicto ha cobrado la vida de más de 3.000 personas y ha sido librado entre el Estado-ejército británico, soldados contratados localmente, la policía, los tribunales y las prisiones- y grupos armados republicanos, principalmente el IRA y los grupos armados partidarios del gobierno<sup>524</sup>. Uno de los síntomas del conflicto es que Irlanda del Norte ha estado menos expuesta al deterioro globalizado de la 'comunidad' y tiene históricamente una sociedad civil dinámica y comunidades políticas muy movilizadas<sup>525</sup>. Durante el conflicto, el sistema de justicia penal fue utilizado como una medida contra la insurgencia para garantizar que el sistema de justicia estatal fuese considerado como un enemigo combatiente por parte de grandes sectores de la sociedad de Irlanda del Norte. La consiguiente "crisis de legitimidad"<sup>526</sup> creó un vacío de justicia que, durante muchos años, fue llenado por una vigilancia paramilitar y más tarde por el desarrollo de proyectos comunitarios de Justicia restaurativa que tomaron posesión de la justicia, ofreciendo alternativas no violentas y legales a los ataques paramilitares de represalia<sup>527</sup>.

---

518 Véase también, Sutton, A., Cherney, A. y White, R. (2008), *Crime prevention: principles, perspectives and practices*, Melbourne: Imprenta de la Universidad de Cambridge.

519 Loader, I. (2000), *Plural Policing and Democratic Governance*, *Social and Legal Studies* 9/3, pgs. 323-45.

520 Crawford, A. (2006), *Policing and Security as "Club Goods": The New Enclosures*, en Wood, J. y Dupont, B. (eds.), *Democracy, Society and the Governance of Security*, Cambridge: Imprenta de la Universidad de Cambridge, 111-38.

521 Van Swaaningen, R. (2008), *Sweeping the street: civil society and community safety in Rotterdam*, en Shapland, J. (ed), *Justice, Community and Civil Society: A contested terrain*, Willan: Cullompton.

522 Johnston, L. y Shearing, C. (2003). *The Governance of Security*, Londres: Routledge, 140.

523 Hughes, G. y Rowe, M. (2007), *Neighborhood policing and community safety: Researching the instabilities of the local governance of crime, disorder and security in contemporary United Kingdom*, *Criminology and Criminal Justice* 7, pp317-346.

524 Gormally, B. (2005), *Community Restorative Justice – a new bridge between state and people?* Ponencia presentada a la Conferencia sobre derechos humanos y justicia restaurativa del Servicio de Policía de Irlanda del Norte, Belfast, marzo 1º de 2005.

525 Doak, J. y O'Mahony, D. (2009), *State, Community, and Transition: Restorative Youth Conferencing in Northern Ireland*, en Knepper, P., Doak, J., Shapland, J. eds, *Urban Crime Prevention, Surveillance And Restorative Justice* (eds), (CRC), 149-164.

526 McEvoy, K. y Eriksson, A. (2006). *Restorative Justice in Transition: Ownership, Leadership and 'Bottom-up' Human Rights*, en Sullivan, D y Tiffit, L. (eds), *The Handbook of Restorative Justice: Global Perspectives*, (Routledge: Londres), 321-336.

527 McEvoy, K. y Mika, H. (2002), *Restorative Justice and the Critique of Informalism in Northern Ireland*, *The British Journal of Criminology*, 42, pgs 534-562.

Desde la declaración del cese al fuego del Ejército Republicano Irlandés, en agosto de 1994, y desde inicio del poder compartido a través de un gobierno descentralizado, la sociedad de Irlanda del Norte ha tenido una transición gradual, pero notable, del conflicto a la paz. En el centro de este proceso han estado las medidas adoptadas para reformar el sistema de justicia penal de manera que pueda rendir cuentas y ser aceptado por todos los sectores de la sociedad, fomentar la participación de la comunidad y responder a las preocupaciones de la comunidad<sup>528</sup>. Una manera de lograr esto ha sido a través de la creación de asociaciones entre el Servicio de policía de Irlanda del Norte y la justicia restaurativa de la comunidad. El hecho de fomentar una sólida relación con los proyectos de justicia restaurativa, da a la policía una legitimidad en los sectores de la sociedad que no hubiese podido obtener sin estos proyectos, o al menos, no al mismo ritmo<sup>529</sup>.

Animados por este éxito, la policía y otros organismos oficiales enfocan la implementación de un modelo eficaz de seguridad de la comunidad en la promoción de un proceso para comprometer nuevamente a la comunidad. Aunque notables en su despliegue, las estructuras comunitarias de seguridad utilizadas en Irlanda del Norte son convencionales y comprenden 'Asociaciones comunitarias de seguridad', formadas por residentes locales, grupos comunitarios, empresarios, representantes de organismos oficiales, la policía y los miembros electos de la autoridad municipal, coordinados por un gobierno central 'Unidad de seguridad de la comunidad'. En 2006, una revisión de la seguridad de la comunidad realizada por la Inspección de justicia penal de Irlanda del Norte, informó acerca de los alentadores progresos de las recientes asociaciones de seguridad<sup>530</sup>. Sin embargo, la Inspección destacó la necesidad de permitir una mayor participación de la comunidad en estas asociaciones comunitarias de seguridad.

La medida en que esta recomendación ha sido tomada en cuenta no estaba clara hasta la publicación, para su consulta, del nuevo plan para los próximos cinco años de seguridad de la comunidad en Irlanda del Norte<sup>531</sup>. La segunda sección de este artículo analiza las implicaciones del documento de consultoría del papel de los miembros de la comunidad y la importancia del documento para los procedimientos de seguridad de la comunidad en el terreno.

### ¿Quién se encarga de la seguridad de la comunidad en Irlanda del Norte?

La publicación del nuevo borrador del documento de consulta para los próximos cinco años, ha desatado dudas acerca de a quién corresponde y quién estará a cargo de implementar la seguridad de la comunidad, y ha resaltado que algunas de las medidas propuestas parecen estar en conflicto con lo que para muchos es el carácter distintivo de la seguridad de la comunidad.

En primer lugar, existe la preocupación de que la concepción de la comunidad defendida por la Unidad de seguridad de la comunidad de Irlanda del Norte es demasiado simplista, ya que no define las diferentes características y desarrollo de los grupos comunitarios y voluntarios en los distritos locales.

En segundo lugar, la responsabilidad de la implementación de la gran mayoría de las iniciativas de seguridad de la comunidad ha sido realizada por medio de una organización legal y profesional. Por otra parte, existe una gran confianza en las organizaciones profesionales que prestan el servicio de apoyo, incluyendo servicios para las víctimas de crímenes, los delincuentes y las personas en riesgo.

Esto hace eco a las observaciones de los comentaristas acerca de los intentos del gobierno del Reino Unido de reafirmar el control de los sectores de la sociedad que fueron abandonados durante el conflicto<sup>532</sup>. Sin embargo, existen pruebas contundentes en el terreno en cuanto a que los organismos oficiales vienen siendo cada vez más dependientes del acceso que las asociaciones de seguridad de la comunidad proporcionan a los recursos de la comunidad anteriormente no explotados. Los proyectos comunitarios de justicia restaurativa están nuevamente a la vanguardia de este movimiento, ayudando a desarrollar la política y promoviendo los beneficios de la seguridad de la comunidad en los distritos cruciales de Irlanda del Norte. Las coaliciones de residentes y las asociaciones de barrio también participan activamente. Por ejemplo, en el distrito de West Belfast, una serie de asociaciones de seguridad comunitaria se han unido para construir

528 Criminal Justice Review Group, (2000), *Review of the Criminal Justice System*, Belfast: HMSO.

529 Eriksson, A. (2009), *Justice in Transition, Community restorative justice in Northern Ireland*, Willan; Cullompton.

530 Criminal Justice Inspection (2006), *An Inspection of Community Safety Partnerships*.

531 Oficina de Irlanda del Norte (2008), *Together. Stronger. Safer. Community safety in Northern Ireland: A consultation paper*, es un documento de consulta pública que propone una nueva estrategia de cinco años para la seguridad de la comunidad en Irlanda del Norte en tres temas clave: la creación de barrios más seguros, un enfoque en familias y jóvenes y la construcción de comunidades altamente seguras.

532 McEvoy y Eriksson, (2006), *Restorative Justice in Transition: Ownership, Leadership and 'Bottom-up' Human Rights*, en Sullivan, D y Tiff, L. (eds.), *The Handbook of Restorative Justice: Global Perspectives*, Routledge, 321-336.a

un 'grupo de trabajo de vigilancia y justicia penal' y un 'subgrupo de alcohol y drogas'. Estas iniciativas responsabilizan a los organismos oficiales y proporcionan un apoyo vital a la policía, a las autoridades municipales y a las asociaciones de vivienda, en un momento sin precedentes de presión fiscal sobre los recursos.

En muchas comunidades, los grupos republicanos que tradicionalmente han tratado de ofrecer su propio tipo de seguridad comunitaria, como el evidentemente político Proyecto para mayor seguridad en los barrios, están participando cada vez más en este concepto de seguridad comunitaria, aunque en estos grupos siguen existiendo quienes se oponen a la policía. Los trabajadores comunitarios que ayudan para que los barrios sean más seguros se centran en las áreas problemáticas de sus distritos y trabajan en estrecha colaboración con la policía y los guardias municipales en el terreno, con los beneficios potenciales en cuanto la legitimidad de los organismos oficiales.

Es evidente que la seguridad de la comunidad en Irlanda del Norte es una muestra de las ventajas que pueden obtenerse cuando una sociedad civil organizada y motivada es capaz de asumir la responsabilidad de los asuntos más importantes para sus distritos. Gran parte de su éxito se debe a que ha sido impulsada de abajo hacia arriba.

---

## Contribuciones

---

### ***La contractualización en el campo de la prevención de la delincuencia en Francia***

Eric Lenoir

A comienzos de los años 1980, la implementación de las políticas de prevención de la criminalidad en Francia se apoyó en dispositivos locales de concertación y en la elaboración de contratos entre el Estado y las colectividades locales, siguiendo un enfoque territorializado y asociativo. Paralelamente al desarrollo de las políticas urbanas, este proceso, impulsado por el Estado, se encuentra estrechamente relacionado con el proceso de descentralización y afirmación progresiva del papel del alcalde, adoptado por la ley del 5 de marzo de 2007, como un proceso piloto para la prevención de la criminalidad en el territorio de su comuna.

Posteriormente a los Consejos comunales de prevención de la criminalidad (CCPD) y de los Contratos de acción de prevención, los Consejos locales de seguridad en prevención de la criminalidad (CLSPD) y los Contratos locales de seguridad (CLS) constituyen las instancias de concertación y los procedimientos contractuales dedicados a la prevención de la criminalidad.

Actualmente, el número de CLS firmados y activos se eleva a 415, de los cuales 35 son de nueva generación (CLS NG). Por otra parte, los 500 Contratos urbanos de cohesión social (CUCS) contienen 5 ejes temáticos, entre ellos el de "Ciudadanía y prevención de la criminalidad", constituido en principio por el CLS, cuando éste ha sido elaborado igualmente en el mismo territorio.

A semejanza de los CUCS, los CLS NG son elaborados por un período de tres años. Luego de un diagnóstico compartido, las acciones propuestas en los contratos deben ser reducidas en su número, jerarquizadas y dirigidas. El contrato debe precisar los objetivos y los medios humanos, operativos y financieros utilizados por los asociados así como los indicadores de evaluación. El tratamiento personalizado de las situaciones individuales constituye una prioridad del contrato.

El Estado determina las orientaciones nacionales aprobadas por el Comité interministerial de prevención de la criminalidad (CIPD) y asigna los medios jurídicos, técnicos y financieros para la prevención de la criminalidad. Estas orientaciones son territorializadas en los planes departamentales de prevención, que constituyen el marco de referencia del Estado a nivel departamental por su participación en los CLS. Si las acciones desarrolladas a título de CLS y financiadas por el FIPD no deben ser incompatibles con el plan, éstas tienen vocación para ser adaptadas a la situación de la criminalidad y a los recursos de los asociados propios de cada territorio.

Aún si todos los contratos no producen los mismos efectos y si la fórmula más flexible del CLSPD es algunas veces privilegiada, la fórmula de la contractualización es con frecuencia presentada como garante del proceso del proyecto en el marco de un enfoque integrado de prevención de la criminalidad entre los diferentes asociados (alcalde, prefecto, procurador de la República, así como igualmente el inspector de educación, el presidente del Consejo General, organismos de alojamiento, compañía de transporte).

Los recursos asignados por el Estado están constituidos principalmente por los atribuidos por la Agencia nacional para la cohesión social y la igualdad de oportunidades a título de Fondo interministerial para la prevención de la criminalidad (FIPD, de 37,5 € millones en 2008), a los cuales se agregan los créditos de la política urbana (16 millones en 2008). Estos recursos son completados

por los créditos transferidos del Estado de derecho común, movilizados en particular por la Misión interministerial de lucha contra la droga y la toxicomanía (14 millones) y el Ministerio de justicia (11,4 millones para ayuda a las víctimas y para garantizar acceso a la justicia), y por ciertos programas de empleo subvencionados (Adultos-relevo, por ejemplo). Estos recursos del Estado tienen un efecto movilizador de los asociados en el primer lugar, entre ellos las colectividades territoriales. El principio general es el de cofinanciación, cuyo monto y naturaleza varían en función de los proyectos. Por ejemplo, los puestos de los trabajadores sociales en las comisarías de Val d'Oise se benefician de una financiación tripartita proveniente del Estado, del departamento y de las comunas respectivas. El FIPD contribuye igualmente con un apoyo importante al desarrollo de la videoprotección, cuyos proyectos de instalación pueden ser financiados de 20 a 50% de su costo total, asumiendo el 100% de los costos de conexión a los servicios de seguridad pública.

En 2008 fueron financiados un total de 4468 proyectos locales de prevención de la criminalidad. Estos proyectos, principalmente presentados por asociaciones, igualmente fueron de importancia para un número elevado de ciudades y para ciertos operadores públicos y privados.

Los proyectos consisten a la vez en apoyar la instalación o la extensión de dispositivos de videoprotección realizados por las colectividades y acciones de prevención de carácter educativo y social (prevención de la violencia intrafamiliar, prevención de la delincuencia de menores, prevención de la reincidencia, mediación social, acciones de acompañamiento parental, etc.).

La contractualización permite igualmente apoyar los servicios de ingeniería y la animación local de la prevención por medio de la cofinanciación de diagnósticos de seguridad, de observatorios locales, de formación interprofesional y de puestos de coordinadores de los dispositivos de prevención que contribuyen a una gobernabilidad asociativa y perenne de la prevención.

Adoptado el 2 de octubre de 2009, el Plan gubernamental de prevención de la criminalidad y de ayuda a las víctimas prevé la reactivación de la prevención de la delincuencia apoyado en la movilización de los CLSPD y en la elaboración, por parte de éstos, de estrategias territoriales de seguridad y de prevención de la criminalidad que deben sustituir progresivamente los CLS.

---

## Contribuciones

---

### ***Retos de una buena gobernabilidad de la seguridad en el contexto africano***

Julie Berg y Elrena van der Spuy

La naturaleza de la gobernabilidad de la seguridad en África consiste en una diversidad de entidades estatales y no estatales, formales e informales, que participan en el mantenimiento del orden. En otras palabras, el mantenimiento del orden está pluralizado. Según Bruce Baker, en muchas sociedades africanas puede existir una amplia gama de proveedores de seguridad tales como la seguridad organizada informal, los guardias civiles autorizados por el Estado, la policía religiosa, las milicias étnicas y de los clanes, las empresas de seguridad comerciales, etc.<sup>533</sup> Dado que el Estado no monopoliza la provisión de seguridad, y que en algunos casos es el proveedor de menor preferencia, es necesario ocuparse de los problemas inherentes tanto a los sistemas estatales como a los no estatales con el fin de aprovechar al máximo las fortalezas de estos dos sistemas de seguridad, respetando los principios de una buena gobernabilidad<sup>534</sup>. Una buena gobernabilidad de la seguridad no sólo debe implicar una seguridad responsable, democrática y eficaz, independientemente de quién la está ofreciendo, sino además una seguridad equitativa. Así pues, es necesario invertir en la construcción de un Estado que garantice su capacidad de trabajar en un mantenimiento del orden no estatal, y elaborar y regular que lo no-estatal contribuya significativamente a la seguridad del continente. Lo que sigue es una breve reseña de algunos de los retos fundamentales que afrontan los sistemas de seguridad estatales y no-estatales.

#### *Gobernabilidad de la seguridad basada en el Estado: retos para la reforma*

En África, las transiciones políticas hacia la democracia han estado acompañadas por esfuerzos elaborados de construcción del Estado. Estos esfuerzos también han tenido lugar ampliamente en las instituciones del sector de la seguridad, y más concretamente a la policía. El proyecto *Reforma Policial* ha juntado a representantes del Estado y de la sociedad civil, y ha puesto en contacto directo a delegados locales con sus homólogos internacionales. Se espera que las agencias de policía pública en África adopten los principios básicos de buena gobernabilidad asociados con el régimen democrático, y que ajusten sus prácticas operativas en consecuencia. Los

---

533 Baker, B. (2008). *Multi-choice Policing in Africa*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.

534 Dupont, B., Grabosky, P. y C. Shearing (2003). 'The Governance of Security in Weak and Failing States', *Criminal Justice*, 3:331-349.

marcos políticos tales como la Reforma del sector de la seguridad (*Security Sector Reform, SSR*) y la Reforma del sector justicia (*Justice Sector Reform, JSR*), ejercidos bajo la tutela de organismos de desarrollo occidental, proporcionarán una orientación estratégica y un marco cada vez más común de referencia.

En los diálogos africanos acerca de la reforma de la policía estatal, la *rendición de cuentas* se hace más evidente. Todas las iniciativas de reforma de la policía estatal que se han emprendido en la región incluyen un componente importante de supervisión y rendición de cuentas –tal como el de mejorar la supervisión por parte del parlamento, de los organismos de derechos humanos y de los mecanismos de denuncia interna encargados de investigar los abusos policiales y las denuncias públicas contra la policía. Sin embargo, en la mayoría de los países de la región la supervisión parlamentaria de la policía es débil, y en los países en los que los mecanismos de supervisión están previstos en la legislación, estos organismos tienen escasos recursos de los gobiernos y por lo tanto luchan por alcanzar un impacto significativo.

La concretización de los principios de buena gobernabilidad en prácticas policiales de rutina se ha visto afectada con una amplia variedad de desafíos. Las organizaciones de policía de África se han caracterizado por el abandono institucional desde hace mucho tiempo. La modernización de las instituciones policiales obsoletas ha representado, en sí mismo, un enorme desafío. Además, forjar una nueva cultura institucional para la vigilancia –en la que los valores democráticos básicos estén protegidos– afronta muchos obstáculos. No debe darse por sentado que existe una voluntad política en el centro para reformar la policía<sup>535</sup>. La capacidad de la sociedad civil de seguir programas de reforma a través de un proceso de movilización y de compromiso diplomático con el Estado ha variado de un país a otro. Los contextos transicionales presentan mayor fluidez en las perspectivas de reforma de la policía estatal. La erupción de viejos conflictos, la aparición de nuevos patrones de conflictos<sup>536</sup> y el aumento de la delincuencia en general, característica común de las sociedades en transición, crean contextos sociales en los que las dificultades de mantener los esfuerzos de reforma se multiplican. En tales contextos se evocan respuestas a la delincuencia más punitivas y militarizadas, que podrían amenazar los esfuerzos de reforma relacionados con las libertades civiles y los derechos humanos de los sospechosos.

A pesar del optimismo existente, la trayectoria de la democratización en África ha resultado ser más irregular y poco profunda de lo previsto originalmente. La buena gobernabilidad en la provisión de seguridad por parte del Estado central depende de perspectivas más amplias para institucionalizarla en la sociedad en general, y para forjar alianzas duraderas a través de las fronteras del Estado, del mercado y de la sociedad civil.

#### *Desafíos para elaborar y reglamentar la gobernabilidad de la seguridad no-estatal*

A la luz de las dificultades en la reforma de los organismos de seguridad del Estado, existen retos, igualmente, para la reglamentación de los organismos no estatales de manera que sean democráticos, (públicamente) responsables y equitativos, y que por lo tanto puedan trabajar junto o en asociación con el Estado.

Un desafío importante lo constituye el potencial de las iniciativas no estatales de ser patriarcales, injustas y/o violentas, tal como los grupos comunitarios que recurren a la justicia callejera instantánea, agrediendo a un sospechoso<sup>537</sup>. La oferta inequitativa de seguridad en el mercado también es problemática, en particular la tendencia de la seguridad privada para atender a grupos de la élite a través de, por ejemplo, prácticas de acordonamiento para proteger sitios ricos en recursos, tales como la protección de las zonas ricas en petróleo<sup>538</sup>. Esto sucede por ausencia o insuficiencia de un marco jurídico para la regulación de la seguridad privada interna en muchos países africanos, y por la exclusión de los sistemas no estatales (comunitarios) de seguridad de los esfuerzos de reforma en el continente<sup>539</sup>. Existe también la percepción de que los sistemas africanos no-estatales e informales son necesariamente “opresivos y simplistas”<sup>540</sup>, aún cuando es necesario reconocer que hay personas susceptibles a la reforma. Por ejemplo, Fourchard señala que la policía del Estado de Nigeria, en la década de 1980 le atribuyó el término ‘vigilante’ a una ‘vieja práctica de colaboración’ (organización

535 Hills, A. (2007) ‘Police Commissioners, Presidents and the Governance of Security’, *Journal of Modern African Studies*, 45(3): 403-423.

536 Cawthra, G. y R. Luckham (eds) (2003). *Governing Insecurity: Democratic Control of the Military and Security Establishment in Transitional Democracies*. Londres, Zed Books.

537 Baker, op. cit.

538 Abrahamsen, R. y M.C. Williams (2005a) *The Globalisation of Private Security Country Report: Nigeria*. Aberystwyth: Departamento de política internacional, Universidad de Gales.

539 Abrahamsen, R. y M.C. Williams (2005b). *The Globalisation of Private Security Country Report: Sierra Leone*. Aberystwyth: Departamento de política internacional, Universidad de Gales. Berg, J. (2005). *Overview of Plural Policing Oversight in Select Southern African Development Community (SADC) Countries*. Informe inédito, Centro de criminología, Universidad de Ciudad del Cabo.

540 Elechi, O. (2006) *Doing Justice Without the State: the Afikpo (Ehugbo) Nigeria Model*. Nueva York: Routledge.

comunitaria), aunque la comunidad había contribuido a la labor policial durante algún tiempo<sup>541</sup>. El término vigilante connota necesariamente una percepción negativa, incluso si estos grupos pueden estar cumpliendo un papel valioso en su comunidad.

Por lo tanto, resultan necesarias nuevas herramientas conceptuales para resolver los dilemas de reglamentación que surgen al elaborar sistemas fluidos, complejos, fragmentados e incluso “híbridos” (con participación de actores y cualidades de los sistemas estatales y no estatales)<sup>542</sup>. Sobre la base de las dificultades para mantener instituciones no estatales responsables, existe la necesidad de una diversidad de mecanismos de regulación innovadores e incluyentes. El Estado tiene que jugar un “papel irreductible” en la formación de este sistema, sin embargo, también debe reconocerse que “la seguridad sólo puede ser gestionada por la voluntad colectiva de la gente”<sup>543</sup>. También es de reconocer la realidad empírica de la vigilancia en África, que a menudo las comunidades confían en gran medida a las alternativas de la policía estatal, si bien la policía es temida, no confiable y con frecuencia odiada. Esto está relacionado con el proyecto de construcción del Estado y con la necesidad de comprometerse con el conjunto de la sociedad para darle nueva forma al mantenimiento del orden estatal y no estatal.

### *El camino a seguir*

¿Cómo se deben concebir los sistemas de regulación necesarios, a la luz del hecho de que la gobernabilidad del Estado no se presta bien a los ideales occidentales de prestación del servicio de seguridad dirigido por el Estado? Teniendo en cuenta la capacidad del Estado, el hecho de que en sí mismo está en proceso de reforma en muchos aspectos, así como el hecho de que a menudo hay una considerable influencia y superposición entre el Estado y los sectores no estatales. Por ejemplo, en Nigeria no hay distinciones claras entre lo privado y lo público, pues la industria de la seguridad privada es permanentemente complementada por una unidad de la policía estatal (Policía móvil), lo que hace “difícil determinar dónde termina la vigilancia pública y dónde comienza la seguridad privada”<sup>544</sup>.

En vista de ello, se ha sugerido en círculos académicos y políticos que los retos de reglamentación se resuelvan mediante el desarrollo de un enfoque multisectorial para la seguridad y la rendición de cuentas<sup>545</sup> a través del mejoramiento de la capacidad del Estado para comprometerse más eficazmente con las comunidades. Sin embargo, aún permanece la pregunta acerca de lo que se quiere y necesita a nivel de la base. Las respuestas sólo podrán encontrarse en las deliberaciones entre todos los niveles de la sociedad.

---

## Contribuciones

---

### ***Las ciudades francesas e italianas en la gobernabilidad de la seguridad urbana – Sévcrine Germain***

#### *Introducción*

En Francia e Italia, dos países que cuentan con un sistema policial centralizado, entre 1980 y 1990 podemos observar una creciente inversión en el área de la seguridad por parte de las municipalidades, que ilustra particularmente el surgimiento de la asociación Ciudad-Estado en la materia (contratos locales de seguridad en Francia, contratos de seguridad en Italia). El análisis de las políticas de seguridad urbana que desarrollan las ciudades permite interrogarnos acerca del lugar que ocupa el Estado en la producción de la seguridad cotidiana. En efecto, los Estados europeos se han constituido históricamente por medio de un proceso de monopolización de la violencia, reivindicando el aseguramiento de los bienes de las personas en su territorio. La presencia de los actores no estatales en el área de la seguridad nos lleva a cuestionarnos acerca del lugar que ocupa el Estado en esto que en adelante podemos llamar la gobernabilidad de la seguridad, es decir, un modo de producción de la seguridad en el que se asocian diferentes tipos de actores, no solamente estatales.

---

541 Fourchard, L. (2008). ‘A New Name for an Old Practice: Vigilantes in South-Western Nigeria’, *África*, 78(1):16-40 en 17.

542 Abrahamsen y Williams (2005b), op. cit.

543 Scheye, E., y A. McLean (2006). ‘Enhancing the Delivery of Justice and Security in Fragile States’. París: OECD/DAC Network on Conflict, Peace and Development Co-operation, pg. 3.

Dokubo, C. (2000). ‘An Army for Rent’, Private Military Corporations and Civil Conflicts in Africa: The Case of Sierra Leone’, *Civil Wars*, 3(2): 51-64 en 62.

544 Abrahamsen y Williams (2005a), op. cit, pg. 13.

545 Scheye y McLean, op. cit.

Baker, op. cit.

### *Competencias de las municipalidades en materia de seguridad*

Paralelamente a las fuerzas nacionales de la policía (Policía y Gendarmería nacionales de Francia, Policía del Estado, Carabineros y Guardia de las Finanzas en Italia) existen policías municipales, bajo la autoridad directa de los alcaldes, y cuyas competencias son menos amplias que aquellas de las policías nacionales. Los alcaldes franceses e italianos disponen de una policía municipal con el fin de aplicar las reglamentaciones de policía administrativa en el territorio comunal, pero no tiene ninguna autoridad jerárquica sobre las fuerzas de policía nacionales.

El responsable del orden público (seguridad del Estado y de las instituciones) a nivel local es el prefecto, es decir el representante del Estado en el territorio departamental en Francia, o provincial en Italia<sup>546</sup>. En el territorio comunal, el alcalde representa al Estado y, como tal, posee las competencias necesarias en el área del orden público. Como representante del Estado en su comuna, el alcalde se encuentra igualmente dotado de funciones de policía judicial, es decir, de las misiones de investigación y represión de las infracciones a la ley penal, que él ejerce bajo la autoridad del procurador de la República, representante del Ministerio público<sup>547</sup>.

La Ley de 1884<sup>548</sup> de Francia, otorga a los alcaldes poderes de policía urbana y rural, que ejercen en su comuna bajo la autoridad del prefecto. El alcalde francés debe hacer respetar "el buen orden, la seguridad, la protección, y la salubridad públicas". Se dice que se trata de competencias de "policía administrativa". Esta última se distingue jurídicamente de la policía judicial por su finalidad preventiva (en oposición a la finalidad represiva de la policía judicial)<sup>549</sup>. En Italia, los alcaldes tienen igualmente competencias en materia de policía urbana y rural, que se concretizan por medio de diversos reglamentos que conciernen la limpieza urbana, la circulación automotriz, el ejercicio de las actividades ruidosas, etc. (Ragonesi, 2002: 95).

La ley del 15 de abril de 1999<sup>550</sup> rige los cuerpos de policía municipal en Francia. Esta ley les confiere, ante todo, misiones en materia de policía vial<sup>551</sup>. La policía municipal obtiene enseguida la autorización de tomar nota de la identidad de los infractores y elaborar las actas por las infracciones a las ordenanzas de policía de la alcaldía o del Código de circulación. Finalmente, la ley de 1999 hace obligatoria la firma de una convención de coordinación entre el alcalde y el prefecto, después de la notificación del procurador de la República, para los cuerpos de policía municipal superiores a cinco agentes, que aseguran un trabajo nocturno (cuyo periodo es determinado por la ley de 11 p.m. a 6 a.m.)<sup>552</sup>, y aquellos que se encuentran armados. Los agentes de policía municipal pueden ser autorizados por el prefecto, mediante solicitud justificada elaborada por el alcalde, a portar un arma bajo reserva de la existencia de la convención de coordinación. En efecto, la policía municipal dispone igualmente de funciones auxiliares para la "seguridad pública" (lucha contra la delincuencia menor e intermedia) que, sin embargo, tan sólo pueden ejercer en colaboración con las fuerzas nacionales del orden. El decreto 2000-276 del 24 de marzo de 2000, relativo al armamento de los agentes de policía municipal, precisa que estos últimos pueden ser autorizados a portar armas de cuarta categoría (revólveres) y de sexta categoría (bastones de defensa, tonfas, bombas lacrimógenas)<sup>553</sup>. La lista de armas con las que pueden estar dotada la policía municipal francesa fue además ampliada en julio de 2004, con el lanza balas de defensa (conocida con el término de "flashball")<sup>554</sup> y, en septiembre de 2008, con la pistola de impulsión eléctrica (o "taser")<sup>555</sup>.

En Italia, la policía municipal participa en la totalidad de las misiones policiales. La ley marco de 1986<sup>556</sup> otorga funciones de policía judicial y funciones auxiliares de seguridad pública a la policía municipal, mientras que la ley de 1992<sup>557</sup> le confiere misiones de policía vial. En el marco de sus misiones de policía judicial, la policía municipal trabaja directamente bajo la autoridad del Minis-

---

546 La figura del prefecto, símbolo de la centralización del Estado francés, data de la era napoleónica. Desde el siglo XIX, Francia esta subdividida en departamentos e Italia en provincias, ambas bajo la responsabilidad de un prefecto.

547 En Francia, el alcalde de no ejerce sin embargo casi nunca sus competencias de policía judicial.

548 Los poderes de policía del alcalde están definidos en el artículo 97 de la ley del 5 de abril de 1884, retomados en el artículo L2212 del Código general de las Colectividades territoriales.

549 En la práctica, sin embargo, los dos tipos de policía no se distinguen necesariamente puesto que éstos pueden superponer funciones, es decir, transformarse la una en la otra. Por ejemplo, una requisita corporal a la entrada de un estadio constituye una operación de la policía administrativa (prevención de la violencia), pero si la persona requisada tuviese un arma, su arresto constituye una operación de la policía judicial (proceso por infracción).

550 Ley 9-291 del 15 de abril de 1999, relativa a la policía municipal.

551 El decreto 2000-277 del 24 de marzo de 2000, enumera la lista de contravenciones que puede ser elaborada por las infracciones al código de la circulación.

552 Aparte de los guardias estatales de los edificios comunales y de vigilancia de las ceremonias y fiestas organizadas por la Comuna.

553 Una investigación del Centro Nacional de la Función de más de cinco agentes territoriales estimaba que, en 2002, el 41% de policías municipales se encontraba armado (6% con armas de cuarta categoría, 21% con armas de sexta categoría y 13% con las dos). Investigación del polo de la policía municipal del CNFPT, 1° de enero de 2002 (citada por Malochet, 2005: 61).

554 Decreto 2004-687 del 6 de julio de 2004 que modifica el decreto 2000-276 del 24 de marzo de 2000.

555 Decreto 2000-993 del 22 de septiembre de 2008, que modifica el decreto 2000-276 del 24 de marzo de 2000, que determina las modalidades de aplicación del artículo L. 412-51 del código de las comunas y relativo al armamento de los agentes de policía municipal.

556 Ley marco 65 del 7 de marzo de 1986, relativa al estatus de la policía municipal.

557 Artículo 12 del decreto legislativo 285 del 30 de abril de 1992.

terio fiscal y puede realizar investigaciones<sup>558</sup>. Como auxiliar de la seguridad pública, la policía municipal puede obtener del Prefecto el estatus de agentes de seguridad pública, a solicitud del alcalde, lo que los autoriza a portar un arma de fuego sin necesidad de solicitar la licencia. Este es un reglamento del 4 de marzo de 1987 del Ministerio del interior, que define la naturaleza del armamento de la policía municipal<sup>559</sup>. En la práctica, tan sólo las más pequeñas comunas disponen de policías municipales no armados<sup>560</sup>.

#### *Desarrollo de la contractualización o la gobernabilidad de la seguridad urbana*

El papel de las municipalidades en la gobernabilidad de la seguridad urbana aumenta con los procesos de contractualización de las políticas de prevención y seguridad ocurridos en los últimos decenios. Las políticas contractuales nos llevan al surgimiento de las “asociaciones” entre las colectividades locales y el Estado, que se asocian para prevenir y luchar contra la delincuencia.

Las políticas contractuales en Francia remontan a la política de “prevención de la delincuencia”, resultante de los informes Peyrefitte de 1977 y Bonnemaïson de 1982, que confían a los alcaldes la responsabilidad de las instancias asociativas de orientación: los consejos comunales de prevención de la delincuencia. A partir de 1992, la política de territorialización de la seguridad crea nuevos dispositivos contractuales que buscan mejorar el funcionamiento interorganizacional de los servicios del Estado e insertarlos localmente, acercándolos a la población. Estas diferentes formas contractuales, la última de las cuales es el Contrato Local de Seguridad (CLS), ratifican el fortalecimiento de los servicios a cargo de la represión en detrimento de los actores socio-educativos.

Durante la década de 1990 cohabitaron las políticas de prevención de la delincuencia y de territorialización de la seguridad, hasta el surgimiento de las tentativas de integración. En 2002, el gobierno francés lanza una nueva política de seguridad que busca asegurar una mejor integración entre “prevención” y “seguridad”. El decreto del 17 de julio de 2002 crea los Consejos Locales de Seguridad y de Prevención de la Delincuencia (CLSPD), destinados a manejar los CLS en reemplazo de los CCPD, mientras que la circular del 4 de diciembre de 2006, relativa a la elaboración de los contratos locales de seguridad de nueva generación, busca una mejor integración de los dispositivos existentes con el fin de dar un “nuevo impulso a la prevención de la delincuencia”.

En Italia, la historia de la contractualización es mucho más reciente y se caracteriza por un sistema de relaciones tripartitas entre municipalidades, regiones y Estado. Los contratos de seguridad, firmados entre el alcalde y el prefecto, tienen por objetivo principalmente la coordinación de la policía municipal con las fuerzas del orden nacional y el mejoramiento de la información del alcalde. En mayo de 2003, el Ministerio del Interior italiano contaba con 208 en todo el territorio. Según nuestros propios cálculos, en 2003, más de 18 millones de italianos (menos de un tercio de la población) residían en una zona cubierta por un contrato de seguridad. En Francia, los datos del Ministerio del Interior daban cuenta de 867 CLSPD creados el 1° de septiembre de 2005, de los cuales 783 se encontraban instalados. No sobra recordar que el balance de 1999 daba cuenta de 290 CLS firmados y otros 429 en preparación, lo que representaba más de 31 millones de habitantes cubiertos (51% de la población).

Existen, entre otras, once leyes regionales sobre seguridad, cuyo común denominador es buscar la instauración de una asociación entre la Región y los servicios del Estado, y crear un marco financiero para los proyectos de prevención y de seguridad de las colectividades locales (provincias y comunas) y de las asociaciones (Braghero & Izzi, 2004). Las Regiones proceden igualmente a la firma de acuerdos de programas con el Estado en materia de seguridad urbana. Los seis acuerdos existentes actualmente prevén particularmente el desarrollo de la investigación científica acerca de los problemas identificados; la financiación de proyectos; el fortalecimiento de los programas de formación conjunta entre la policía del Estado, la policía municipal y los carabinieri<sup>561</sup> y el mejoramiento de la coordinación entre los diferentes cuerpos (Policía de Estado, carabinieri, Guardia de las finanzas y policías municipales).

558 Los policías municipales son agentes de policía judicial y sus responsables son oficiales de policía judicial (artículo 57 del código de procedimiento penal italiano).

559 Decreto 145 de 1987 del Ministerio del Interior. Este decreto determina la tipología de armas (pistolas semiautomáticas o revólveres), el número de armas disponibles en los diferentes comandos de policía, las modalidades de acceso al polígono de tiro para los entrenamientos. Los policías municipales italianos disponen, por ejemplo, de pistolas pero no de tonfas (bastón de mando).

560 Senado de la República francesa, *Les polices municipales*, estudio de legislación comparada N° 38, mayo de 1998.

561 Con excepción de las regiones que poseen un estatus especial y las provincias autónomas, a partir de la ley marco de 1986 las regiones tienen un papel de armonización de las modalidades de organización y de funcionamiento de la policía local en su territorio (organización de los cuerpos de policía municipal, formación profesional de los agentes, etc.).

### Conclusión

En el transcurso de los años 1980 y 1990, las municipalidades Francesas e italianas fortalecieron las competencias ya adquiridas desde el siglo XIX en materia de seguridad urbana. Este "regreso" de las ciudades a un sector cuyo monopolio era reivindicado por el Estado, se expresa por medio de innovaciones en materia de manejo organizacional y de contenido de las políticas desarrolladas.

Por una parte, las municipalidades crean servicios específicamente a cargo de la seguridad urbana. Estos nuevos servicios son con frecuencia estructurados a partir del principio de la diferenciación funcional: al interior del servicio, se encuentra una unidad específicamente a cargo de las relaciones con los actores socioeducativos, mientras que otra trabaja principalmente con las fuerzas de policía nacionales (Germain, 2008). Las municipalidades se posicionan de esta manera como actores centrales de la articulación entre prevención y seguridad en su territorio.

Por otra parte, el fortalecimiento de la seguridad urbana por parte de las municipalidades francesas e italianas se refleja en la implementación de nuevas medidas. Los Agentes de mediación urbana, la videovigilancia de la vía pública, las ordenanzas municipales antidesorden (contra el consumo de alcohol en la vía pública o la mendicidad agresiva, por ejemplo) constituyen las principales innovaciones políticas registradas en Francia e Italia. El regreso de las municipalidades a la esfera de la seguridad urbana se considera entonces un poderoso vector de cambio en el contenido de las políticas implementadas.

### Referencias bibliográficas

Braghero, M. & Izzi, L. (2004), « Le legislazioni regionali », in Selmini, R. (ed.), *La sicurezza urbana*, Bologna: Il Mulino, 245-257.

Germain, S. (2008), *Les politiques locales de sécurité en France et en Italie. Une comparaison des Villes de Lyon, Grenoble, Bologne et Modène*, tesis de doctorado en ciencias políticas, Saint Martin d'Hères: Universidad Pierre Mendès-France, Grenoble II, 2 vol., 651 et 499 pgs.

Malochet, V. (2005), *Les policiers municipaux. Les ambivalences d'une profession*, tesis de doctorado en sociología, Burdeos: Universidad de Burdeos II, 462 pgs.

Ragonesi, V. (2002), *Manuale di diritto amministrativo*, Milano: Il Sole 24 Ore, 3a ed., aggiornata, 577 pgs.

---

# CAPÍTULO

# 7

## ENFOQUES SOCIALES Y EDUCATIVOS PARA LA PREVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA

---



# Enfoques sociales y educativos para la prevención de la delincuencia

**Los enfoques sociales y educativos para la prevención de la delincuencia forman parte de la noción general de la prevención de la delincuencia a través del desarrollo social.** Estos enfoques están relacionados con el fortalecimiento de las capacidades de los individuos, familias o grupos para llevar una vida sana, productiva y prosocial, y reducir sus posibilidades de ser victimizados o de participar en la delincuencia. Estos enfoques incluyen una amplia gama de prácticas que por lo general están dirigidas a menores y a jóvenes. Debido a que estos son los grupos de edad de mayor riesgo, se espera que la intervención focalizada tenga un mayor impacto. Estas prácticas tienen por objetivo desarrollar destrezas sociales y básicas para la vida, promover el desarrollo positivo, mejorar el nivel educativo y aumentar las perspectivas de trabajo de los jóvenes.

Estas medidas provienen de la prevención de la delincuencia mediante el desarrollo social o la prevención social de la delincuencia, que según la definición de las directrices de la ONU de 2002, corresponde a aquellos enfoques que “promueven el bienestar de las personas y fomentan un comportamiento prosocial a través de medidas sociales, económicas, educativas y de salud, con especial énfasis en los menores y los jóvenes, y focalizados en los factores de riesgo y protección asociados a la delincuencia y a la victimización.” (párrafo 6a). Entre ellos figuran los llamados ‘enfoques de desarrollo’, elaborados en estrecha colaboración con menores y familias en crecimiento, centrados específicamente en la reducción de factores de riesgo y en el desarrollo de capacidades de recuperación durante el desarrollo del niño<sup>562</sup>.

Las directrices de 2002 distinguen los enfoques sociales y educativos de la “prevención comunitaria de la delincuencia” (“prevención del crimen a nivel local”) que esta dirigida a “modificar las condiciones locales que inciden en la delincuencia, la victimización y la inseguridad inducida por la criminalidad, potenciando las iniciativas, la experticia y el compromiso de los miembros de la colectividad”. Sin embargo, en la práctica, las fronteras entre los tipos de intervención a veces pueden ser difusas. En efecto, constatamos una evolución hacia estrategias de prevención más **integrales** que engloba diferentes tipos de enfoques.

Los enfoques socio-educativos están destinados a abordar las principales causas de la delincuencia a largo plazo y, en ese sentido, se distinguen más claramente de la “prevención situacional de la delincuencia (ver la presentación de los diferentes términos en la introducción del informe), que esta enfocada en, reducir las oportunidades más directas para la delincuencia o en producir efectos a corto plazo.

Por último, las Directrices de 2002 identifican la “prevención de la reincidencia” como la cuarta categoría de prevención que esta dirigida a “prevenir la reincidencia ayudando a los delincuentes a reintegrarse socialmente y aplicando otros mecanismos de prevención (programa de reinserción)”. Los enfoques socio-educativos son ampliamente pertinentes en este campo en la medida que el tipo de intervenciones que recubre pueden estar orientados tanto hacia una persona “en riesgo” de cometer actos de delincuencia que hacia una persona con antecedentes criminales.

**Éstos no deben ser vistos como enfoques opuestos, sino más bien complementarios.**

Algunos observadores en países del Norte argumentan que los enfoques sociales y educativos para la prevención conllevan el riesgo de criminalizar la política social y potencialmente de estigmatizar a los grupos que son objeto de intervención. Se ha visto que ocupan ‘un espacio inadecuado’ entre la justicia penal y la política social y urbana<sup>563</sup>. En muchos países del Norte y en países donantes se ha presentado un cambio, pasando de los enfoques de bienestar universal a la provisión de bienestar, cada vez más concebida como condicional, y se basa en la identificación de las necesidades o riesgos.

Puede considerarse que es más fácil trabajar (y es más fácil justificar) con personas ‘en riesgo’, o que ya están en contacto con el sistema de justicia penal, que con familias, barrios o comunidades enteras que viven en condiciones más complejas. Desde hace años existe la preocupación respecto a que los enfoques focalizados son susceptibles de ampliar la red de los sistemas de justicia penal, particularmente atrayendo a más jóvenes al sistema.

562 Tonry, M. y Farrington, D. (1995), *Strategic approaches to crime prevention*, en Tonry, M. y Farrington, D. (eds.) *Building a Safer Society. Crime and Justice: A Review of Research*, Vol. 19, Chicago: Imprenta de la Universidad de Chicago.

563 Crawford, A. (2009) *The Preventive Turn in Europe? en Crawford, A. (ed.) Crime prevention Policies en Comparative Perspective* (Willan: Cullompton): xxii.

En Estados Unidos y el Reino Unido, han surgido enfoques de “gestión de riesgos”, basados en la idea de reducir los riesgos de una futura participación delictiva. En vez de tomar en cuenta los impactos del entorno o las barreras económicas y sociales (estructurales) en el comportamiento de las personas, estos enfoques han tenido tendencia a enfatizar las deficiencias psicológicas y cognitivas individuales. Sin embargo, hay pruebas que evidencian que los enfoques de gestión de riesgos tienen hoy un día una mayor flexibilidad tanto a nivel local, como en el plano profesional y, en cierta medida, académico. En la práctica, algunas tendencias pasan de dar un énfasis excesivo a los factores de riesgo individuales a hacer énfasis nuevamente en la importancia de los lazos sociales y las cuestiones estructurales.

Hemos querido abordar los enfoques sociales y educativos, pues son los precursores de las prácticas en prevención, cuya eficacia ha sido ampliamente demostrada y promovida por las organizaciones internacionales. También nos parece importante destacar la evolución hacia una concepción más integral que toma en cuenta no solo el individuo, su familia y su entorno, sino también el medio ambiente y la colectividad dentro del cual se desarrolla. Por último, estos enfoques se han reinventado pasando de una concepción que podría ser calificada de “intervencionista”, en la cual el profesional socio-educativo intenta cambiar a la persona mediante restricciones o bien a entregar apoyo, hacia prácticas más participativas y sistémicas que movilizan no sólo al individuo, sino a todo el entorno (familia, escuela, barrio...).

## 1. Los estándares internacionales uniformes esconden realidades muy disímiles

### 1.1. Las organizaciones internacionales priorizan los enfoques socio-educativos

Las normas internacionales para la prevención social y educativa de la delincuencia han sido establecidas por las *Directrices de las Naciones Unidas sobre la Prevención de la Delincuencia Juvenil de 1990*<sup>564</sup>, las *Directrices para la Prevención de la Delincuencia Urbana de 1995*<sup>565</sup> y las subsiguientes *Directrices para la Prevención del Delito de 2002*<sup>566</sup>. Estas normas ponen

énfasis en medios más inclusivos para prevenir la delincuencia y responder a la criminalidad que aquellas basadas en el control o en respuestas punitivas. La defensa de los derechos de los jóvenes, la reducción de riesgos y el aumento de la capacidad de recuperación (factores de protección)<sup>567</sup>, basados en los mecanismos informales de control social y en enfoques participativos, son todos defendidos y no dependen únicamente de los sistemas formales de control<sup>568</sup>. Entre los elementos fundamentales de los principios directores de Riyadh, se encuentran las orientaciones siguientes:

- “la prevención de la delincuencia juvenil es un elemento esencial de la prevención del crimen [...]”
- La sociedad debe favorecer el pleno desarrollo de los jóvenes y fomentar su participación
- Los programas de prevención deberían estar basados en el bienestar de los jóvenes desde la primera infancia.

Además, esta resolución pone énfasis en los procesos de socialización de los jóvenes al interior de las familias, de los grupos de pares, de la comunidad, de la escuela y en el marco del trabajo.

Si bien la prevención del delito no se limita a los jóvenes, las directrices de las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales **destacan la importancia de las iniciativas dirigidas a los jóvenes menores**, y particularmente a las medidas de prevención precoz (ver sección 2 abajo). Asimismo, han promovido enfoques de transformación de conflictos a través de procesos tales como la mediación, la negociación y el respeto de los derechos humanos.

La OMS, la UNICEF, el Consejo de Europa y la OCDE<sup>569</sup>, han respaldado la prevención de la violencia a través del enfoque de salud pública centrado en los niños, promoviendo sociedades en las que los menores puedan desarrollar su potencial de una manera sana y socialmente productiva. La OMS aboga por medidas sociales y educativas para prevenir la violencia contra las mujeres y promover la igualdad, lo que incluye el trabajo con hombres y menores, para cambiar las actitudes hacia el uso de la violencia<sup>570</sup>. La UNESCO, particularmente, ha promovido la ‘prevención de la violencia en las escuelas’, un enfoque que contempla la escuela como un microcosmos de la sociedad y los menores como posibles promotores de la mediación de conflictos en sus comunidades<sup>571</sup>. Todos ellos se basan en un

564 ‘Las Directrices de Riyadh’, Asamblea General, resolución 45/112, Anexo.

565 Resolución de ECOSOC 1995/9, Anexo.

566 Resolución 2002/13, Anexo.

567 Esto es particularmente destacado por la ONU-Hábitat. ONU-Hábitat (2007), *Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos, 2007: Reforzando la protección ciudadana y la seguridad*, Nairobi..

568 Redo, S. (2008), *Six United Nations guiding principles to make crime prevention work*, en Coester, M. y Marks, E. (eds.), *International Perspectives of Crime Prevention: Contributions from the 1st Annual International Forum*, (Foro Verlag Godesberg).

569 OMS (2004), *Preventing Violence: A guide to Implementing the Recommendations of the World Report on Violence and Health*, Ginebra, en <http://whqlibdoc.who.int/publications/2004/9241592079.pdf>; Pinheiro, P. S. (2006) *World Report on Violence Against Children* (ONU: Ginebra) en [http://www.crin.org/docs/UNVAC\\_World\\_Report\\_on\\_Violence\\_against\\_Children.pdf](http://www.crin.org/docs/UNVAC_World_Report_on_Violence_against_Children.pdf); OMS (2008), *Preventing violence and reducing its impact: How development agencies can help*, en [http://whqlibdoc.who.int/publications/2008/9789241596589\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2008/9789241596589_eng.pdf).

570 Harvey, A. García-Moreno, C. y Butchart A. (2007) *Primary prevention of intimate-partner violence and sexual violence: Background paper for WHO expert meeting May 2–3* (OMS) en [http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/publications/violence/IPV-SV.pdf](http://www.who.int/violence_injury_prevention/publications/violence/IPV-SV.pdf).

Barker, G. Ricardo, C. y Nascimento, M. (2007) *Engaging men and boys in changing gender-based inequity in Elath*, (Ginebra: OMS): OMS (2008) *Preventing violence and reducing its impact: How development agencies can help* (OMS), en [http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/publications/violence/IPV-SV.pdf](http://www.who.int/violence_injury_prevention/publications/violence/IPV-SV.pdf).

enfoque centrado en los derechos del niño, contemplados en la Convención de 1989 sobre los Derechos del Niño y en las políticas y prácticas promovidas por las Directrices de Riyadh y otros convenios regionales sobre los derechos de los menores<sup>572</sup>. Apoyando esta política centrada en el niño, la ONU-Hábitat ha insistido en la necesidad de la inclusión y la participación de los jóvenes en el desarrollo, y en vez de presentarlos como un 'problema', reconoce sus derechos y su rol en el desarrollo social, comunitario y económico sostenible<sup>573</sup>.

Como lo señala el Informe Internacional del CIPC 2008, existe con frecuencia una disparidad entre el nivel internacional, y su énfasis respecto a los enfoques inclusivos, participativos, sociales, educativos y de salud pública para la prevención de la delincuencia, y las prácticas reales a nivel nacional, que en muchos países pueden ser punitivas y excluyentes. Más allá de estas diferencias, los enfoques socio-educativos generan algunas resistencias en función del nivel de riqueza de los países.

## 1.2 Estos enfoques deben ser adaptados a los contextos nacionales y locales

Existen cuestionamientos de quienes trabajan en los países del Sur respecto a la aplicabilidad de las medidas de prevención de la delincuencia desarrolladas en países ricos en recursos<sup>574</sup>. Se reconoce cada vez más que **la innovación y la adaptación - en vez de la duplicación** de iniciativas de los países del Norte - son esenciales. Para hacer frente a los problemas que se presentan en contextos en desarrollo, a los recursos disponibles, y a la capacidad de la administración local o de la sociedad civil, es necesario adaptar a las condiciones locales. Los países en desarrollo presentan importantes desafíos: las poblaciones jóvenes, los rápidos cambios socio-económicos, la falta de educación de calidad, la desigualdad de oportunidades, la pobreza y la exclusión social, la rápida urbanización y la globalización, han contribuido a los altos índices de delincuencia entre los jóvenes en una magnitud superior a la experimentada en los países ricos<sup>575</sup>. Por ejemplo, en África subsahariana, la juventud de la población y la existencia de un alto número de familias encabezadas por menores<sup>576</sup> representan un desafío particular para la formulación de políticas.

Esta **necesidad de adaptación es crucial**, no sólo en lugares donde la política y la práctica se trasladan de forma Norte-Sur-Norte, sino también entre los países del Norte o del Sur. En cualquier caso, es esencial adaptar las medidas y las estrategias a las condiciones y prioridades locales.

La gama de intervenciones que pueden entrar bajo el título de prevención social y educativa de la delincuencia es, sin duda, muy amplia. Ésta puede incluir tanto programas generales como universales, o programas dirigidos específicamente a personas o áreas geográficas, programas a largo plazo o eventos más cortos de tan sólo una ocasión, tales como los programas de educación o capacitación, y pueden estar basados en la familia, la comunidad, la escuela o institución.

## 2. Medidas que se enfocan principalmente en los niños y en las familias

### 2.1 Medidas de intervención precoz

El programa inicial de preescolar Perry (Detroit, Estados Unidos), comenzó en la década de 1970, con la participación de 60 menores Afroamericanos entre los 3 y 5 años, con educación infantil de alta calidad y visitas de apoyo a la familia. Su evolución en los siguientes 20 años se comparó con un grupo experimental que no recibió ese apoyo, de los cuales 50% fueron detenidos al menos una vez, en comparación con sólo el 30% de los que recibieron apoyo. El programa demostró que cuando los menores tienen suficiente apoyo educativo y familiar, se pueden beneficiar las familias económica y socialmente marginadas. Los resultados han sido apoyados por una serie de estudios longitudinales del desarrollo de cohortes de menores y jóvenes, especialmente en Norteamérica y Europa, que estudian las características de aquellas familias y personas que presentan mayores probabilidades de riesgo.

Estos modelos han sido ampliamente adoptados en otros países, por ejemplo Asociaciones de enfermeras de familia (Nurse Family Partnerships) en Estados Unidos, los Países Bajos<sup>577</sup> y el Reino Unido<sup>578</sup>; el programa Familias saludables (Healthy Families) en Estados Unidos, Canadá, Suiza, Alemania y la República Checa<sup>579</sup>.

571 UNESCO (2004) *Making the Case for Violence Prevention through Schools*, en <http://www.unesco.org/en/education/>

572 Por ejemplo, la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, de 1999; la African Union Youth Charter, 2006; y el Commonwealth Plan for Action for Youth Empowerment, 2007-2015.

573 ONU-Hábitat (2007), *Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos, 2007: Reforzando la protección ciudadana y la seguridad*, Nairobi.

574 Pelsler, E. (2002) *Crime Prevention Partnerships: Lessons from Practice* (Instituto de Estudios de Seguridad; Pretoria); Shaw, M. (2009), *International Models of Crime Prevention* en *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective* (Willan; Cullompton); Holtmann, B. (2008) *Presentación en la Convención de la AFSSA*, agosto 25-28. Véase en [www.safesouthafrica.org.za](http://www.safesouthafrica.org.za)

575 CIPC (2007), *Documento de antecedentes para el Taller 3, 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal en Shaw & Travers*, ICPC Ed., Montreal; ONU-Hábitat (2004), *Urban Youth at Risk in Africa: A Focus on the Most Vulnerable Groups*, Nairobi.

576 En Sudáfrica, alrededor de 122.000 menores viven en hogares encabezados por menores, lo que los hace particularmente vulnerables a la discriminación, el ostracismo, la exclusión social y la explotación sexual. (Human Rights Watch, 2007 *South Africa*, en <http://www.hrw.org/en/node/79205>).

577 Programa 2007-2011 para ofrecer todas las oportunidades a todas las familias, a niños y a jóvenes.

578 Los planes piloto se extendieron a 20 lugares en el año 2008. Véase, <http://www.everychildmatters.gov.uk/parents/healthledsupport/>.

579 Estrategia par la prevención de la delincuencia 2008-2011.

Aunque los resultados han tendido a ser positivos en términos de desarrollo de los menores, y las organizaciones donantes han promovido los programas enfocados en la educación preescolar y la capacitación de los padres, la posibilidad de transferir estos modelos a otros contextos fuera de los países desarrollados es objeto de debate.

Por lo demás, es necesario recordar que estos programas pueden conllevar la estigmatización de personas consideradas “en riesgo”, particularmente las mujeres monoparentales. Los debates en torno a la implementación de programas de intervención temprana centrados en las familias ‘en riesgo’, han tendido a centrarse en la dimensión ética del apoyo obligatorio y en los problemas resultantes de incluir a las familias que pueden haber tenido experiencias negativas con los servicios de bienestar infantil en el pasado. La adaptación exitosa de los programas de intervención temprana para trabajar con grupos de ‘difícil acceso’, ha destacado la **necesidad de los enfoques participativos y de colaboración** para trabajar con las familias, en lugar de los enfoques coactivos<sup>50</sup>. En los países desarrollados también se ha intentado adaptar la implementación para tener en cuenta determinados contextos culturales o historias de discriminación de la sociedad y los servicios en general (ver recuadro: programa *Familias Saludables*, Yukón: Adaptación a un contexto aborigen).

#### **Programa Familias Saludables (Healthy Families), Yukón (Canadá): Adaptación a un contexto aborigen**

El programa Familias Saludables, en Yukón, está dirigido a familias compuestas por menores indígenas entre 0 y 6 años. Es una adaptación de un modelo estadounidense de visitas domiciliarias intensivas que reconoce que muchas familias tenían mayores necesidades que aquellas para las cuales el programa había sido desarrollado originalmente. El programa también adaptó el modelo para incluir componentes culturalmente apropiados, tales como la inclusión de toda la familia, la comprensión de las preferencias culturales y la entrega verbal de materiales del programa. La concepción del programa también destacó la necesidad de tomar conciencia acerca de la privacidad, en reconocimiento de anteriores experiencias negativas de las comunidades con las autoridades de bienestar infantil. Todas las trabajadoras de apoyo en el proyecto eran mujeres de las Primeras Naciones, bien conocidas y activas en la comunidad, lo que se consideraba de gran importancia para construir relaciones de confianza. La labor de las trabajadoras de apoyo fue considerada por los evaluadores como flexible, benéfica para la familia y no directiva, al permitir a la familia determinar su disposición para avanzar en la relación.

**En los países en transición y en desarrollo, el énfasis está puesto en los derechos de los niños.** La adaptación de enfoques dirigidos a la protección del menor para trabajar con menores ‘en riesgo’, especialmente los niños de la calle y sus familias, se ha expandido en algunos países de África y América Latina. Estos proyectos tienden a mirar, más allá de la intervención con los jóvenes y sus familias, el papel de la comunidad en general en la protección y promoción de los derechos de los menores. Por lo general incluyen medidas para aumentar la conciencia de los derechos de los menores dentro de la comunidad en general, así como el trabajo con las familias para hacer frente a sus problemas. Algunos también incorporan medidas, como el acceso al microcrédito, para comenzar a hacer frente a problemas sociales y económicos (ver el recuadro sobre el Programa nacional de acción educativa en medio abierto, Burkina Faso).

#### **Programa nacional de acción educativa en medio abierto, Burkina Faso (2003-2008): Adaptación de un enfoque de protección de los menores a la promoción de los derechos del niño**

Burkina Faso ha implementado un modelo de protección de los menores adaptado del programa francés AEMO. Durante un período de cinco años (2003-2008), ha sido dirigido a menores en riesgo, especialmente a niños de la calle, a jóvenes delincuentes y a jóvenes de familias desfavorecidas. Los objetivos del proyecto son persuadir a las familias para que asuman la responsabilidad del cuidado de los menores; informar al público acerca de la situación de los menores en dificultades y los peligros de los niños de la calle, y su papel en la protección de los menores. También pretende fortalecer los servicios para jóvenes víctimas de maltrato, los menores trabajadores, y las familias pobres. Las actividades incluyen eventos educativos y visitas domiciliarias, acceso a microcréditos y becas escolares, y campañas públicas. Los resultados de la evaluación serán publicados en 2010.

## **2.2 Trabajo con las familias**

Adicionalmente, ha habido un incremento de las intervenciones sociales y educativas para **fortalecer los vínculos familiares entre sí y con su comunidad**. El objetivo de estos programas es aumentar el ‘capital social’ de las familias y su resistencia al cambio y la inseguridad. El programa Comienzo Seguro (Sure Start) del Reino Unido, inspirado en el programa de inserción social Head Start de Estados Unidos, por ejemplo, está destinado a dar apoyo socio-educativo a las familias de los menores de cuatro años con base en toda la comunidad. Este programa ha sido implementado en los barrios desfavorecidos

50 Véase Informe Internacional (2008), CIPC.

para evitar la estigmatización, y hace énfasis en las alianzas de colaboración con los padres y la construcción del capital social. Después de la implementación de un programa piloto nacional, se espera ampliarlo a través de los 3.500 centros de Sure Start, ofreciendo servicios integrados para el 2010<sup>581</sup>.

Desde hace varios años, algunos países están comenzando a responder a los **efectos perjudiciales de la atención institucional** en los menores y los jóvenes a través de programas que mantienen a los niños dentro de sus propias familias. Varios países en Europa han comenzado a dar un gran apoyo a los menores en riesgo y sus familias, para evitar que los procedimientos de cuidado tengan como resultado el traslado de los menores a instituciones de atención o amparo (ej., Aide en milieu ouvert, Bélgica; Sozialpädagogische Familienhilfe, Alemania; Action éducative en milieu ouvert (AEMO), Francia<sup>582</sup>; Child Safety Orders, Reino Unido; Intensive Family Support schemes, Reino Unido<sup>583</sup>). Una evaluación del programa de AEMO en Francia, por ejemplo, encontró que éste estaba demasiado centrado en las personas, y actualmente trabaja más estrechamente con las familias para hacer frente a los problemas en forma más amplia<sup>584</sup>. En Suiza, una medida penal en 2008 dio a los tribunales la facultad de dar 'asistencia personal' a los jóvenes y sus familias según las necesidades, y sin el consentimiento de los padres<sup>585</sup>. Los 'educadores' proporcionan una intervención intensiva obligatoria y apoyo a los menores que, de otro modo, correrían el riesgo de quedar bajo custodia del Estado. La decisión de dar asistencia debe basarse en las circunstancias del menor, en lugar de la naturaleza de su delito. Los educadores deben ayudar a los jóvenes en la escuela, en la búsqueda de empleo o en la formación para prepararlos para el empleo. También pueden trabajar con los padres acerca de la comunicación y los valores morales en la familia. En los países escandinavos se han llevado a cabo programas similares durante muchos años.

Si bien el énfasis en aumentar la capacidad de recuperación de las familias es ampliamente aceptado, los programas de intervención temprana para los menores identificados como 'en riesgo', centrados en las habilidades de los padres para la educación de sus hijos y los factores de riesgo individuales y familiares, han sido muy criticados por no abordar los problemas estructurales y sociales que enfrentan las familias, tales como

la discriminación racial, las malas condiciones de vivienda o los bajos ingresos, en lugar de culpar a las familias. Esta constatación es el punto a partir del cual las prácticas han empezado a reorientarse hacia un enfoque más comunitario que será presentado en la sección 3 de este capítulo.

## 2.3 Actividades "ocupacionales"

Las actividades deportivas, culturales y de aprendizaje han sido integradas desde hace tiempo en las estrategias de prevención de la delincuencia. Organizaciones internacionales como la UNESCO, la ONUDD y ONU-Hábitat han apoyado estas iniciativas en los últimos años. La práctica de deportes juveniles y actividades recreativas en la prevención de la delincuencia tiene una larga historia, que a veces ha sido criticada o rechazada por ineficaz o por tener un valor limitado a largo plazo para prevenir la delincuencia. Gran parte de esas críticas se deben a la falta de evaluación de los programas. Un análisis reciente de los deportes y de las actividades recreativas en el Reino Unido, encontró que la mayoría de los consejos administrativos y de los organismos locales han implementado actividades deportivas y recreativas dirigidas a grupos de riesgo, en lugar de actividades más generales<sup>586</sup>. El estudio destaca la importancia de llevar a cabo procesos de evaluación (tan sólo el 27% de los programas pudieron ser evaluados).

Más allá del objetivo únicamente "ocupacional" que distrae a los jóvenes de la tentación de cometer actos reprobables, se considera que las actividades deportivas y culturales **fomentan la libre expresión y la autoestima, las habilidades para la vida y la educación**. Los ejemplos van desde los programas desarrollados por las autoridades o los servicios locales, cuyo objetivo es reducir el riesgo de que los jóvenes se involucren en pandillas callejeras, como el *Proyecto los colores de la justicia, en Montreal, Canadá*<sup>587</sup>, hasta programas muy innovadores iniciados por los propios jóvenes, como el *Grupo cultural afro-reggae, en Brasil*. Este grupo ha trabajado para cambiar las actitudes y percepciones entre la policía y los jóvenes en las zonas desfavorecidas, enseñándoles a los policías habilidades de Reggae como el tambor, el *breakdance* y el arte del graffiti. El grupo ha comenzado a trabajar en alianzas con otros países, como Haití y el Reino Unido, para desarrollar proyectos similares (por ejemplo, la *Asociación afroreggae*, del Reino Unido<sup>588</sup>).

581 *Sure Start Children's Centres Website*, consultado el 27/9/09.

582 Estas medidas proporcionan un apoyo socio-educativo intensivo en un entorno abierto (normal).

583 Los planes de Apoyo intensivo a la familia se dirigen a las familias que perdieron sus hogares o que se encontraban en riesgo de quedarse sin hogar a causa de su comportamiento antisocial. Las familias son, ya sea alojadas a través de un plan residencial especializado, o se les ofrece un trabajador de apoyo. Por lo general, el trabajo con las familias se extiende de 9 a 12 meses. Aún cuando la participación es por lo general voluntaria, estas familias son frecuentemente amenazadas de desalojo en caso de no participar. Estas intervenciones forman parte del paquete de posibles intervenciones coercitivas del derecho civil en respuesta a la 'conducta antisocial', incluyendo órdenes de comportamiento antisocial, órdenes de toque de queda y desalojo. Véase: <http://www.communities.gov.uk/youthhomelessness/widerneeds/antisocialbehavior/comprehensiveresponse/casestudy7/>

584 Breugnot, P. y Durning, P. (2001), *L'AEMO, objet de recherche en emergence – analyse de 25 rapports*, en Chrétien y Durning (eds.), *L'AEMO en recherche: état des connaissances, état des questions* (collection Points D'appui; Francia).

585 [http://www.wise.net/press/otherwise\\_vol3\\_en.pdf](http://www.wise.net/press/otherwise_vol3_en.pdf).

586 Comisión de auditoría (2009), *Tired of Hanging Around: Using sport and leisure activities to prevent anti-social behavior by young people*; Londres, Reino Unido.

587 Este proyecto está financiado por la Estrategia nacional de prevención de la delincuencia en colaboración con el Ministerio de Seguridad pública, Québec.

En particular, pretende evitar que los jóvenes se involucren en pandillas callejeras.

588 Para más detalles, véanse los sitios Web de Afro Reggae: <http://www.favelarising.com/about-afroreggae.html> y de Favela to the World: <http://www.favelatotheworld.org>.

Hay una gran diversidad en los objetivos y la implementación de proyectos deportivos y culturales. En América Latina, África y Europa parece haber una tendencia a ofrecerlos en forma generalizada (por ejemplo, del proyecto Kick de Berlín<sup>589</sup>; la Estrategia polaca para la juventud (2003-2013)<sup>590</sup>; Sudáfrica<sup>591</sup>; El Programa de construcción de la juventud en Tobago<sup>592</sup>). Esto es, en parte, en reconocimiento a la falta de servicios básicos y servicios para los jóvenes en muchas ciudades. Cada vez más, los proyectos se centran en los menores ‘en riesgo’, ya sea los que viven en zonas de escasos recursos (Boundless Adventures, en Canadá; Cool Kids Take Off, en Berlín<sup>593</sup>; programa ‘Splash’, del Reino Unido), o los que tienen contacto con la justicia u otras indicaciones de conductas problemáticas como el ausentismo escolar y el uso de drogas (por ejemplo, la Liga atlética de la Policía, de Belice). En Francia, el Programa “Ciudad, Vida, Vacaciones” (Ville, vie, vacances) creado en los años 80 luego de los disturbios urbanos en periodo estival. Éste ha sido llevado a cabo anualmente desde entonces y se concentra en el periodo de las vacaciones escolares de verano que está marcada por la disponibilidad de tiempo de ocio de los jóvenes en edad escolar [...] y que los expone al riesgo de cometer actos de delincuencia menor<sup>594</sup>. Este programa está dirigido a una población de 800.000 jóvenes de 11 a 18 años que viven en los barrios con menos oportunidades<sup>595</sup> y recibe un financiamiento público considerable delegado a nivel local (aprox. 10 millones de euros).

En el mismo sentido, varios países han lanzado programas destinados a **dar ocupación o entretener a los jóvenes después de la escuela**. Este periodo del día es considerado crítico en la medida que los jóvenes quedan sin supervisión de un adulto y a veces en la calle. Es por esto que varios países han promovido actividades después de la escuela y la apertura de las instalaciones de la escuela durante los fines de semana para reducir la violencia juvenil en las escuelas y en la comunidad circundante. Las escuelas que participan en Abriendo espacios (*Abrindo Espaços*), en Recife y Río de Janeiro (Brasil), vieron una reducción promedio del 30% en el comportamiento violento en sus áreas<sup>596</sup>.

De la misma manera, el Programa “Escuelas Abiertas” de la Presidencia de la República de Guatemala<sup>597</sup>, coordinado por el

Consejo de Cohesión Social (CCS) fue creado con el objetivo de aportar herramientas de desarrollo a los niños y jóvenes guatemaltecos que viven en sectores con altos niveles de violencia. Este programa consiste en el acceso a las escuelas las tardes y fines de semana a fin de organizar actividades de recreación y entretenimiento, de desarrollo personal y de capacitación. Este modelo también ha sido implementado en Brasil, Argentina y Chile.

## 2.4 La intervención enfocada en jóvenes marginalizados

La intervención designada como “outreach approach” o servicios de alcance recubren los tipos de intervenciones – no necesariamente realizadas por trabajadores sociales profesionales – destinadas a apoyar a los jóvenes que atraviesan transiciones difíciles, o los que ya no están en el sistema educativo ni tienen un trabajo. Los servicios de alcance han sido utilizados como métodos para manejar a los menores sin supervisión y a los jóvenes en espacios públicos, o están dirigidos a los menores que no asisten a la escuela.

La especificidad del trabajo con jóvenes desocializados ha llevado a la creación de diversos tipos de nuevos interventores, como los Oficiales de contacto con los jóvenes en Viena, por ejemplo, fue introducido en 1984 para trabajar con jóvenes en problemas y para actuar como trabajadores de enlace, cumpliendo diferentes funciones y trabajando estrechamente con el Servicio de asesoría para la policía criminalística. Una reciente evaluación de los programas de alcance a los jóvenes de la calle en Estados Unidos, que formaban parte de una serie de estrategias integrales de control de pandillas, hace una serie de recomendaciones para ser utilizados exitosamente (CNCD, 2009). Estos programas, donde los trabajadores son generalmente seleccionados en las mismas comunidades donde trabajan o son ex pandilleros, son especialmente eficaces en el trabajo con jóvenes marginados que desconfían de las autoridades. Aparentemente son más eficaces cuando trabajan en colaboración con la policía y como parte de una estrategia más amplia de lucha contra las pandillas<sup>598</sup>.

589 Este programa, desarrollado en cooperación con Sport Youth Berlin, el Senado, el Ministro del Interior y de deportes, combina los deportes con métodos ‘sociopedagógicos’, es voluntario y abierto para todos.

590 Incluye actividades para jóvenes, para promover la inclusión social.

591 La Estrategia nacional de renovación urbana incluye programas para jóvenes que promueven modelos de educación y desarrollo de habilidades, así como los deportes.

592 Este programa ofrece clases a los jóvenes para desarrollar habilidades de empleo, en áreas tales como el servicio al cliente, el control del temperamento, la expresión creativa, la salud sexual y reproductiva, alfabetización y conocimientos básicos de aritmética, y se ha desarrollado explícitamente como un programa de prevención de la delincuencia.

593 Proyecto de prevención temprana para menores en riesgo entre 12 y 14 años de edad, que combina la aventura y la orientación psicopedagógica.

594 Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (2009), *Fiche repères Programme Ville, vie, vacances 2009*, ACSÉ, France.

595 Los barrios identificados son aquellos que fueron priorizados por la «Política de la ciudad» (política pública específica destinada a entregar apoyo a las zonas urbanas más desprovistas) en términos de prevención de la delincuencia.

596 Waiselfisz, J. y Maciel, M. (2003), *Revirtiendo violencias, sembrando futuros*. Evaluación del programa Abriendo Espacios, en Río de Janeiro y Pernambuco, UNESCO, Brasilia.

597 Ver [www.esuelasabiertas.com](http://www.esuelasabiertas.com). Ver también Sagant, Valérie (2009), *Prevención de la violencia en Guatemala: Informe de misión del Centro Internacional para la Prevención de la criminalidad, realizado por encargo de Open Society Institute y Fundación Soros Guatemala*. Con la colaboración de Esteban Benavides. Montreal, CIPC.

598 National Council for Crime and Delinquency (2009), *Dealing with Disaffection: young People, Mentoring and Social Inclusion*. Willan, Cullompton.

De manera similar, se han desarrollado proyectos para brindar apoyo a los jóvenes a través de un **mentor voluntario**, cuyo papel es modelar un comportamiento prosocial, apoyar a los jóvenes en la toma de decisiones y en las interacciones con los servicios sociales, y persuadirlos a participar en las actividades sociales y educativas. Este tipo de proyectos, muchos de los cuales se han inspirado en la iniciativa Big Brothers Big Sisters (Hermanos mayores hermanas mayores) de Estados Unidos, el cual ha sido ampliamente replicado y evaluado allí, existe ahora en países desarrollados y en desarrollo, como el Reino Unido<sup>599</sup>, Sudáfrica (Estrategia de renovación urbana), y Trinidad y Tobago (Programa de asociación retirados - adolescentes). A través de otros proyectos se trabaja conjuntamente con medidas para garantizar un mayor cumplimiento de las sentencias. Los enfoques que cuentan con la participación de voluntarios comprometidos y capacitados<sup>600</sup> han demostrado cierto éxito en el apoyo a los jóvenes y en la reducción de la delincuencia. Otros proyectos combinan la capacitación y el desarrollo de habilidades sociales y de mediación, como la preparación para el trabajo (Grands Frères, Suiza<sup>601</sup>).

Por último, ciertas prácticas ponen énfasis en un enfoque más global destinado a prevenir el fenómeno de los niños en situación de calle y de reintegrarlos plenamente en sus derechos. En Eldorado, Sao Paulo, Brasil, la Asociación para el apoyo a menores en riesgo<sup>602</sup> (*Associação de Apoio a Criança em Risco*, ACER), por ejemplo, pasó de trabajar directamente con los niños de la calle a un trabajo de respuesta y desarrollo para evitar la migración a las calles. Utilizaron un enfoque educativo dirigido al desarrollo de las capacidades cognitivas, emocionales, sociales y de comunicación, para romper el ciclo de disfunción familiar intergeneracional, reducir el predominio de la violencia en la comunidad y fortalecer la capacidad de los jóvenes para desarrollar relaciones sociales significativas. Se han establecido proyectos similares con niños de la calle en Ecuador y México, a través de Juconi<sup>603</sup>, proyecto que ganó el Premio 2008 de UNICEF para las mejores prácticas.

### Juconi, un enfoque eco-sistémico

Este enfoque, descrito como "eco-sistémico", coordina el trabajo con padres, hermanos, profesores, vecinos, empresarios, etc., para asegurar y sostener la transición de la exclusión a la inclusión. Las familias son contactadas a través de un 'educador' itinerante. Después de establecer una relación de confianza, se les invita a participar en el programa JUCONI donde cada niño y su familia reciben apoyo intensivo y personalizado. Este enfoque está orientado a asegurar el éxito académico, relaciones sociales positivas, oportunidades económicas y el desarrollo de capacidades para una comunicación positiva, libre de violencia y una unidad familiar capaz de proteger a todos sus miembros.

## 3. Las medidas enfocadas en los territorios y que movilizan a las comunidades

Más allá de las medidas enfocadas en las personas o grupos de personas, es necesario considerar elementos más globales de los diferentes espacios de convivencia (o comunidades), al igual que los recursos de la comunidad en sus diferentes componentes. Las razones del comportamiento delictual no tienen necesariamente origen en las características individuales o familiares. Condiciones como la degradación de un barrio pueden agravar los riesgos de cometer actos reprobables. En los Estados Unidos, el Estudio de la juventud de Pittsburgh, por ejemplo, llegó a la conclusión de que el principal factor de riesgo para la delincuencia juvenil es las condiciones socioeconómicas de algunos barrios<sup>604</sup>. Según este estudio, los jóvenes con los más bajos factores *individuales* de riesgo que tienden a delinquir con más frecuencia, son aquellos que viven en los barrios más desfavorecidos. Esta investigación sugiere la necesidad de dar mayor atención a los factores estructurales y a los efectos generales en la comunidad.

### 3.1 Resolución de conflictos mediante la mediación y la ciudadanía urbana

Los medios de vida por sí pueden favorecer o desincentivar el desarrollo de la delincuencia en función de la calidad de relaciones entre las personas y su capacidad a resolver pacíficamente conflictos de la vida cotidiana. En 2008, presentamos el desarrollo de la **mediación social**<sup>605</sup>. La mediación social ha sido un medio para reducir los conflictos entre grupos culturales, como también para solucionar otras controversias entre las comunidades y entre vecinos. Los ejemplos incluyen Mujeres relevo (*Femmes Relais*<sup>606</sup>), en Francia; y el Proyecto de odio al crimen del Centro de mediación de Southwark, en Londres, Reino Unido<sup>607</sup>. En el municipio de Independencia en Chile se ha

599 Newburn, T. y Shiner, M. (2005), *Dealing with Disaffection: Young People, Mentoring and Social Inclusion* (Willan; Cullompton).

600 *ibid*;

601 Este programa selecciona jóvenes que han estado desempleados durante 6 meses para ayudarlos a desarrollar habilidades interpersonales, capacitarlos en mediación y expedirles un certificado para ayudarles a entrar en el mercado laboral.

602 Kortschak, A. (2003), *ACERs work in Brazil*, citado en Wernham, M. (2004) Niños de la calle y Justicia Juvenil: estrategias de prevención, Salamanca, España.

603 Véase, <http://www.juconi.org.mx/english/>.

604 Wikström, P-O y Loeber, R. (2000), *Do disadvantaged neighbourhoods cause well adjusted children to become adolescent delinquents?*, *Criminology*, vol. 38, no. 4:11090-1142.

605 Ver capítulo 9.

606 CIPC (2008), *Compendio internacional de prácticas de prevención de la criminalidad para fomentar la acción a través del mundo*. (CIPC, Montreal).

607 Véase el sitio Web de Southwark Mediation Centre: <http://www.southwarkmediation.ik.com/>

desarrollado un proyecto similar en respuesta a las demandas locales de asistencia para mejorar las relaciones entre los residentes y los nuevos inmigrantes en la zona<sup>608</sup>.

En las escuelas también se han desarrollado enfoques de resolución de conflictos y mediación. Muchos programas de prevención concebidos para las escuelas se han centrado en la creación de entornos seguros en éstas. Proyectos como Cambio desde dentro (Change from Within) en Jamaica, por ejemplo, hacen énfasis en el liderazgo y la función de tutoría de los profesores como modelos de comportamiento no violento y facilitadores del cambio cultural dentro de la escuela<sup>609</sup>. En América Latina y África, varios programas tienen por objeto aumentar la capacidad de recuperación y prevenir la violencia

en las escuelas, y tratan a la escuela como un microcosmos de la sociedad y su propensión a la violencia. Esto incluye varios proyectos apoyados por la UNICEF. Las intervenciones se centran en el desarrollo de capacidades **para la resolución de conflictos**, a menudo junto con los **programas ciudadanos** (p. ej., *Paz nas Escolas*<sup>610</sup> en Brasil; *Competencias Ciudadanas*<sup>611</sup> en Colombia; *Educación para la vida* en Nicaragua) y en crear conciencia acerca de los derechos de los menores (en Tegucigalpa, Honduras, *Seguridad, justicia y convivencia*<sup>612</sup>; en Sudáfrica<sup>613</sup>, *Trabajadores comunitarios por la paz*). Los "cursos de ciudadanía" implementados en Francia (ver recuadro) son una alternativa a las sanciones penales y están destinados a concientizar y hacer respetar las reglas de la vida colectiva.

### Balance de tres años de programas alternativos frente a las acciones penales en Francia

En 2006, el Comité interministerial de las ciudades (de Francia) desarrolló un programa de tres años con el fin de organizar "estadias de formación a la ciudadanía", como alternativas a las sanciones penales. Estas pasantías, impuestas por decisión judicial y desarrolladas en seis departamentos con una fuerte densidad urbana, tenían tres objetivos:

- Incitar al delincuente a la reflexión frente a los actos cometidos y sus consecuencias;
- Recordar los valores de la República francesa en materia de tolerancia y respeto de la persona;
- Fomentar la toma de conciencia de los deberes de la vida en sociedad y de las responsabilidades civiles y penales.

Los temas tratados son: la ley, la justicia, la conciencia de los actos, la ciudadanía, los principios de la República, la salud, y la reparación de los daños de las víctimas. Los temas asociados a los procesos de inserción, a los proyectos profesionales o a las discriminaciones y a la prevención de las formas de violencia contra las mujeres, fueron tratados de manera ocasional.

En el año 2000 fue realizada una evaluación del programa. 2000 personas realizaron esta pasantía, es decir, 35% de las personas potencialmente elegibles para este tipo de alternativas judiciales. El 86% de los participantes eran hombres y el 54% tenían entre 18 y 25 años. El 22% estaban allí por robo, el 20% por ultraje, el 17% por violencia, etc.

En el marco de la evaluación, se realizó una encuesta de satisfacción entre unos 60 pasantes. El 82% de ellos estaba satisfecho por los temas tratados, el 88% por los intercambios, el 93% con los animadores, el 97% por las condiciones de acogida. El 56% de los pasantes se encontraba satisfecho con el costo de la pasantía. Se exigió una contribución individual de 140 a 230 €, contra un costo real que oscilaba entre los 350 y 500 € por pasante.

Si el proceso de evaluación no tuvo en cuenta la tasa de reincidencia de los pasantes, los trabajadores sociales fueron testigos de comportamientos positivos por parte de aquéllos. El 44% de los pasantes declaró no desear transgredir nuevamente la ley; el 81% de quienes delinquieran por primera vez y el 54% de los reincidentes declararon haber entendido el sentido de la pena. Los pasantes fueron clasificados dentro de una tipología asociada a su motivación durante la pasantía, según los 4 niveles siguientes:

- 30% de "actores": aptos para recibir los mensajes, positivos y para quienes la pasantía parece haber tenido una utilidad pedagógica;
- 30% de "dóciles": obedecen a las instrucciones, dejan creer que los mensajes son recibidos;
- 20% "de opositores" o "inadaptados": antecedentes judiciales o psiquiátricos graves, etc., reacciones algunas veces violentas, incomprensión.
- 20% de "neutros": indiferencia, aparente insensibilidad frente a los mensajes y a los contenidos.

Desde un punto de vista judicial, este programa complementa el panel de prácticas judiciales por medio de un dispositivo más personalizado y de valor pedagógico.

608 Macuer, T. y Arias, P. (2009), *La Mediación Comunitaria en Chile* (FLACSO: Chile).

609 Citado en la ONUDD (2008), *Handbook on planning and action for Crime Prevention in Southern Africa and the Caribbean Regions*, (ONUDD; Viena).

610 Implementado en el año 2000, el programa capacita e informa a los profesores acerca de la resolución de conflictos en la escuela, derechos humanos, ética, construcción de ciudadanía y proyectos para prevenir la violencia en las escuelas. Véase: <http://www.acer.diadema.com.br>.

611 Política nacional para estimular a las escuelas a promover de la conducta cívica y la convivencia democrática para reducir y prevenir la violencia escolar.

612 El programa se puso a prueba en 35 escuelas de la capital, Tegucigalpa, en las zonas desfavorecidas con problemas de pandillas, violencia y reclutamiento. Debido a que muchos menores trabajan y, para aumentar la capacidad, las clases se realizaron en turnos, teniendo el último turno la mayoría de los problemas. Véase: <http://www.education.lu.se/el-programmea-de-asdi/7000-alumnos-han-recibido-formaci-n-a-traves-d>

613 Estos trabajadores operan en Nyanga, en la Provincia Occidental del Cabo, Soshanguve y Khayelitsha para prevenir la delincuencia y apoyar el desarrollo de los jóvenes en áreas de bajos ingresos. Cuentan con el apoyo de la cooperación técnica alemana y el Departamento de seguridad y vigilancia. El proyecto tiene como objetivo proporcionar a los jóvenes las habilidades para identificar y mediar en los conflictos de la comunidad. Reciben capacitación en mediación y habilidades de liderazgo, y se les proporcionan patrullas a pie.

El desarrollo de capacidades para la resolución de conflictos es ahora ampliamente utilizado en Europa y Australia<sup>614</sup> como un medio para hacer frente al acoso escolar y, con menor frecuencia, la violencia en las puertas de la escuela (p. ej., VISTA<sup>615</sup>; el programa de Alemania 'Nosotros nos ocupamos de nosotros mismos'; en España, *Observatorio estatal de la convivencia escolar y la prevención de conflictos*; en Austria, Formación vienesa de competencia social<sup>616</sup>).

Fuera de la escuela, un gran número de iniciativas esta destinada a **promover una cultura de paz**. Los Trabajadores de paz comunitaria en Sudáfrica también fueron introducidos en 1997 como parte del Programa de manejo de conflictos, en colaboración con los jóvenes, para desarrollar habilidades de resolución y mediación de conflictos en sus comunidades, y para obtener empleo<sup>617</sup>. El reclutamiento y la capacitación de trabajadores voluntarios comunitarios por la paz, hace parte del Programa nacional de seguridad pública con la ciudadanía de Brasil (PRONASCI). Cerca de 11.000 personas (principalmente mujeres) han sido seleccionadas y entrenadas para mediar en situaciones de conflicto en los barrios marginales de alta violencia desde 2007<sup>618</sup>. La Iniciativa de gestión para la paz en Kingston, Jamaica (establecida en 2002), también ha trabajado con más de 50 comunidades, combinando la mediación, entre y dentro de las comunidades para reducir la violencia, con el trabajo por el bienestar y el desarrollo<sup>619</sup>.

El aumento del acceso a la justicia local ha sido uno de los principales objetivos de la mediación en Chile, en donde los centros de mediación familiar incorporaron un enfoque a nivel de todo el barrio<sup>620</sup>. En Trinidad y Tobago, una característica de los Centros de mediación de la comunidad es hacer un énfasis similar en la acreditación profesional. La legitimidad de los mediadores en este tipo de proyectos se basa en su profesionalismo y formación jurídica, más que en sus conexiones con la comunidad local o la experiencia local.

En Estados Unidos, la mediación ha sido un componente clave de las iniciativas recientes en comunidades con altos índices de pandillas y violencia armada<sup>621</sup>. El éxito general del Proyecto cese al fuego para la prevención de la violencia en Chicago está teniendo una influencia cada vez mayor en los proyectos de prevención de la violencia en Estados Unidos, incluyendo su duplicación en el Programa calles seguras de Baltimore (ver recuadro).

### Proyectos Cese al fuego (Cease Fire) de Chicago y Calles seguras de Baltimore

El Proyecto *Cese al fuego* de Chicago trabajó con organizaciones comunitarias y se centró en el alcance a nivel de la calle utilizando 'interruptores de la violencia' que intervenían en los conflictos o en los posibles conflictos, y promovían alternativas a la violencia. Es importante destacar que, a pesar de trabajar con la policía local, estos trabajadores no estaban obligados a reportar información a la policía para garantizar que no fueran percibidos como informantes. También se utilizaron campañas de educación pública, junto con la mediación de conflictos, para cambiar las normas de la comunidad acerca de la violencia armada. El proyecto hizo un énfasis particular en el aumento del control social informal dentro de la comunidad, y en la participación de las empresas, los líderes religiosos y los residentes en el tratamiento de la violencia. La Evaluación del Departamento de Justicia de Estados Unidos mostró una disminución del 41% al 73% en los tiroteos en las zonas de cese al fuego y una reducción del 100% en los asesinatos por represalias en cinco de los ocho barrios<sup>622</sup>.

El proyecto de Baltimore trabaja con ex-delinquentes en la comunidad con el fin de mediar en los conflictos y trabajar con jóvenes de alto riesgo. En 2008 el Este de Baltimore, donde el proyecto Calles Seguras fue implementado, tuvo algunas de las más bajas estadísticas de tiroteos en varios años<sup>623</sup>.

## 3.2 El desarrollo de estrategias integrales a nivel local

La mayoría de las veces, las medidas socio-educativas se inscriben en el marco de proyectos territorializados que toman en cuenta las características y los recursos de un barrio o de una comunidad. Estas medidas tienden a integrarse cada vez más en el marco de estrategias de prevención más amplias. En complemento a los enfoques socio-educativos, se pueden desarrollar medidas para aumentar las capacidades de la comu-

614 Morrison, B (2007) *Restoring Safe School Communities: A Whole School Response to Bullying, Violence and Alienation* (Federation Press: Australia).

615 Vista: A Resource For Practitioners And Policy Makers And All Those Working With Children And Young People Affected By School Violence, en <http://www.vista-europe.org/>

616 El programa es ejecutado desde el año 2001, fue diseñado para jóvenes desfavorecidos entre 15 y 19 años, considerados en riesgo y es implementado en diferentes escuelas de Alemania y Austria.

617 CIPC (2006), *Community Safety Workers: An Exploratory Study of Some Emerging Crime Prevention Occupations*, (CIPC; Montreal).

618 Frayssinet, F. (4/7/2009) *BRAZIL: Women 'Peace Workers' in the Favelas*, consultado en el sitio Web de Interpress Service, el 1/10/09.

619 ONUDD (2008), *Handbook on planning and action for Crime Prevention in Southern Africa and the Caribbean Regions*, Viena.

620 Macuer, T. y Arias, P. (2009) *La Mediación Comunitaria en Chile*, FLACSO: Chile.

621 Skogan, W. G., Hartnett, S. M., Bump N. y Dubois, J. (2008) *Ceasefire Evaluation Report: Executive Summary*, Institute for Policy Research: Universidad de Northwestern.

622 Ibid.

623 Justin Fenton (29/7/09), *Safe Streets outreach worker wounded at cookout*. The Baltimore Sun.

nidad y mejorar su entorno físico, complementar los enfoques socio-educativos y proporcionar un enfoque más amplio para la prevención de la delincuencia a nivel municipal y regional<sup>624</sup>.

En Sudáfrica<sup>625</sup> y Salvador<sup>626</sup> algunos proyectos no se enfocan directamente en el comportamiento de los miembros de las pandillas presentes en los municipios, pero buscan reforzar las capacidades de las comunidades, y de dar otras alternativas a los miembros de las pandillas, a favorecer la creación de alianzas locales y a mejorar el entorno urbano.

El proyecto Fica vivo (Permanece vivo), implementado en la ciudad de Belo Horizonte, en Minas Gerais, Brasil, tomó como modelo el Proyecto de Boston contra las Armas en Estados Unidos y fue adaptado para el contexto brasileño. Se identificaron seis barrios marginados con los más altos índices de violencia, y se establecieron grupos estratégicos de la policía y la justicia, junto con grupos de movilización de la comunidad. Utilizaron un enfoque orientado a la resolución de problemas, centrado en los jóvenes y con una combinación de programas de apoyo

social, educación, recreación y deporte, talleres y capacitación laboral. Las tasas de homicidio y asalto disminuyeron en un 50% en los primeros cinco meses de implementación en 2002<sup>627</sup>. El éxito del programa ha sido atribuido en gran parte a su enfoque integrado, y al compromiso y participación de los miembros de la comunidad, así como a la estrecha asociación entre el Estado y los políticos de la ciudad, la policía y los investigadores académicos.

Algunos programas han utilizado una combinación de actividades recreativas, apoyo personal y ayuda para asistir a la escuela o encontrar trabajo. El programa Jóvenes aprendices dirigido por *Mata Escura* y *Calabetão*, de la Asociación de comunidades parroquiales (Acopamec) de los barrios marginados en Salvador (Brasil), brinda apoyo a menores entre 0 y 24 años de edad<sup>628</sup>. Los educadores trabajan con los jóvenes y sus familias, y representantes de las comunidades locales también están invitados a participar en foros para fomentar la participación de la comunidad en el trabajo desarrollado por la asociación.

Estos diferentes ejemplos demuestran el interés de articular una gran variedad de enfoques de prevención. **En conclusión**, ciertas características de estas evoluciones deben ser destacadas. El éxito de estas iniciativas se basa ampliamente en la capacidad de llevar a cabo un trabajo “concertado” y coordinado entre los diferentes actores de la comunidad. La asociatividad se construye a partir de un equilibrio entre el respeto de la identidad y de la deontología de cada actor que interviene – de esta manera un trabajador social deber poder ser independiente de la policía – y la articulación entre los diferentes modos de intervención – que de otro modo entrarían en contradicción. Por lo demás, las iniciativas necesitan contar con la participación activa de los mismos “públicos metas” a quienes están destinadas las intervenciones. Por último, también deben considerarse los elementos no individuales. El impacto de las condiciones de vida, particularmente en los barrios más vulnerables, ha sido ampliamente demostrado. También hemos evocado las consecuencias severas que pueden tener las malas relaciones entre la población y las autoridades – particularmente la policía (ver capítulo 1 y 6).

Los enfoques socio-educativos tienen la dificultad particular de mantener un equilibrio entre la “focalización” de las poblaciones metas que requieren apoyo y atención, y el riesgo de estigmatizarlas, lo que corre el riesgo de agravar su situación de exclusión.

---

624 Shaw, M. (2009), *International Models of Crime Prevention* en Crawford, A. (ed.), *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*, CIPC; Montreal.

625 Se trata del Proyecto Orgullo de Marienburg, en el Cabo Occidental, Sudáfrica. A través de este proyecto se creó una brigada de voluntarios para la seguridad del sector que patrulla el municipio, que interactúa con los ciudadanos y los miembros de las pandillas y está ayudando a recuperar los espacios públicos. El proyecto incluye la creación de un jardín comunitario, un espacio recreativo y un programa de becas que ofrece becas a los jóvenes que han demostrado no estar involucrados en las pandillas.

626 *Proyecto de Prevención de la Violencia y del Crimen a Nivel Comunitario en El Salvador*, Boletín informativo, Vol-1 – No.1, marzo de 2009.

627 Beato Filho, C., Reis Souza, R., Ottoni, M., Figueiredo, M. y Silveira, A. 'Stay Alive' Program: simple actions, effective results. Versión Web consultada el 30/9/09.

628 Boueri, A. (2/1/08), *From pre-school to the job market*. Buenas Prácticas, Comunidad segura.

---

# CAPÍTULO 8

**EDUCACIÓN, DESARROLLO PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD**

---



# Educación, desarrollo profesional y capacitación para la prevención de la criminalidad

Tal como lo enfatizó el Informe internacional del CIPC 2008, mejorar la educación y la capacitación en prevención de la criminalidad (además de los temas de la justicia penal, de los derechos humanos y de la discriminación), es reconocida internacionalmente como una necesidad urgente<sup>629</sup>. La prevención, en el sentido en que la hemos definido en este informe, es una disciplina relativamente reciente que se ha construido a lo largo de las últimas décadas. Por esta razón, las necesidades en términos de formación son importantes y comprenden la adquisición tanto de conocimientos como de habilidades, que no han sido necesariamente formalizados o estandarizados.

Aunque un amplio consenso respecto a la necesidad de formación en prevención, ciertos términos deben ser aclarados, sobretodo considerando que no siempre se hacen las distinciones entre los diferentes idiomas. Así, una primera categoría de **formación inicial** – que corresponde en el marco de este capítulo al término inglés *education* – cubre un conjunto de cursos de formación general o de investigación, o de especialización técnica que lleva a una calificación académica o una certificación profesional. El término inglés *training* (más bien equivalente a “capacitación” en español) describe la adquisición de competencias prácticas y de conocimientos relativos a una práctica profesional específica. Este tipo de formación, que sea antes o después de la ocupación de un empleo, se refiere más bien a la **formación continua**. La **especialización profesional** incluye una serie de actividades que ponen en práctica capacitaciones y conocimientos en condiciones que proporcionan orientación y respaldo. Una serie de métodos pueden ser utilizados, tales como el asesoramiento y la tutoría. Este “perfeccionamiento” comprende la actualización del conocimiento con respecto a las transformaciones recientes de la práctica y el intercambio de experiencia con otros profesionales involucrados en actividades similares en otras partes. La frontera entre la capacitación y la especialización profesional puede hacerse difusa cuando los profesionales reciben capacitaciones en el marco de su desarrollo profesional.

**Reforzamiento y desarrollo de competencias** (*capacity building/development*) son términos utilizados en diversos contextos (véase recuadro sobre Creación/desarrollo de competencias). En general se refieren a una amplia gama de actividades para ayudar organizaciones, comunidades o grupos a desarrollar las habilidades necesarias para alcanzar ciertas metas.

En ese sentido, a menudo el reforzamiento de capacidades es uno de los objetivos de la asistencia técnica internacional<sup>630</sup>. Aquello va más allá de la capacitación, aunque la capacitación puede formar parte de un programa de desarrollo. En el marco de este capítulo, emplearemos este término solamente en el sentido de las actividades de capacitación que pueden ayudar a los decisores e interventores a concebir e implementar acciones en prevención.

La educación y la capacitación en prevención de la criminalidad están respaldadas por una serie de resoluciones internacionales. Las **Directrices para la prevención de la criminalidad** 2002 hacen un llamado a los gobiernos para ‘apoyar el desarrollo de conocimientos y competencias para la prevención de la criminalidad. Por lo demás, en el marco de la acción internacional, la ONUDD llama a los países y organizaciones donantes a “proporcionar financiación y asistencia técnica, incluso para el desarrollo de competencias y capacitación, a los países en desarrollo y a los países con economías en transición, a las comunidades y a otras organizaciones pertinentes para la ejecución de estrategias efectivas de prevención de la criminalidad y seguridad de las comunidades en los planos regional, nacional y local.”<sup>631</sup>.

Otras resoluciones se enfocaron en:

- La necesidad de **capacitación en derechos humanos para quienes están involucrados en la prevención de la criminalidad urbana** (Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en el ámbito de la prevención de la criminalidad urbana<sup>632</sup>).

629 Véase Shaw, M. (2008) 'Why crime prevention is an essential component of international training and technical assistance: the experience of the International Centre for the Prevention of Crime en Aromaa, K. y Redo, S. (eds.), *For the Rule of Law: Criminal Justice Teaching and Training Across the World* (UNODC/ HEUNI).

630 Ver el sitio GNUM (2009) de las Naciones Unidas para el Desarrollo: un enfoque colectivo para apoyar el desarrollo de las capacidades (GNUM, New York, USA) en la dirección : <http://www.undg.org/docs/8948/Capacity-Development-UNDG-August-2009.pdf>

631 ECOSOC resolución 2006/20 (27 de Julio 2006) Artículo 29 p. 301; Como mencionaba el capítulo 5, también se insistió en el desarrollo del conocimiento de enfoques comprobados y prometedores

632 Estas directrices hacen específicamente un llamado a las autoridades competentes de todos los niveles a ser conscientes de los principios fundamentales de los derechos humanos y de promoverlos; a que fomenten e impartan una capacitación apropiada; a que organicen intercambios de conocimiento; y a que evalúen regularmente la efectividad de su estrategia de implementación, artículo 5 a-d p. 286.

- La necesidad de **capacitación en materia de género** y educación para la policía, que promueva la justicia y la igualdad de la mujer (Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer<sup>633</sup>) y
- **La necesidad de instrucción especial para agentes de policía** (Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la criminalidad juvenil (Reglas de Beijing<sup>634</sup>), **maestros, otros adultos y estudiantes** (Directrices de Riyadh<sup>635</sup>) y **aquellos que trabajan o participan principalmente en la prevención de la criminalidad juvenil**<sup>636</sup>. Las directrices de Riyadh hacen un énfasis particular en la necesidad de preparar y utilizar “programas de prevención y materiales didácticos, planes de estudios, criterios e instrumentos especializados” para que “los maestros, otros adultos y estudiantes comprendan los problemas, las necesidades y las preocupaciones de los jóvenes, especialmente de aquellos que pertenecen a grupos más necesitados, menos favorecidos, a grupos de bajos ingresos y a minorías étnicas u otros grupos minoritarios”<sup>637</sup>.

Respondiendo prioritariamente a las necesidades de los actores de terreno, las formaciones profesionales en prevención han parecido desarrollarse más rápidamente que las formaciones universitarias, para quienes la prevención es a menudo un componente de una disciplina principal. Los métodos de formación se han diversificado para responder a las necesidades de los intercambios directos entre profesionales y se basan en un número creciente de herramientas pedagógicas destinadas a apoyar la puesta en marcha de prácticas.

## 1. Las formaciones en prevención se desarrollan en el marco de programas más amplios

El análisis que presentamos esta basado en la investigación efectuada por el CIPC ante sus socios y a partir de las informaciones accesibles públicamente. No se pudo identificar todos los programas existentes, mientras, en otros casos, el contenido de los cursos no pudo ser consultado en detalle. La búsqueda se limitó a la información disponible en inglés, francés y español.

### 1.1 Currículums universitarios variados y especializados

A pesar de que la integración de la prevención de la criminalidad en el currículo del área de la justicia penal aún es limitada, algunas universidades y escuelas han desarrollado algunos programas especializados en prevención de la criminalidad, lo que reconoce la necesidad de una oferta más enfocada.

**Algunas universidades en América Latina han desempeñado un papel clave en el desarrollo de conceptos y programas de educación para la prevención de la criminalidad, particularmente en cursos de ‘Seguridad urbana’** en Chile<sup>638</sup>, Argentina<sup>639</sup>, Colombia<sup>640</sup>, Perú<sup>641</sup> y Venezuela<sup>642</sup>, dirigidos a una amplia gama de actores de la prevención de la criminalidad. El Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana (CESC) de la Universidad de Chile, a través de la iniciativa “*Mas Comunidad Mas Prevención*”, en colaboración con otros actores, organiza regularmente seminarios para desarrollar competencias para la prevención de la criminalidad en la región<sup>643</sup>. De manera similar, se han desarrollado cursos en

633 Artículo 12a-c p. 336-7

634 Artículo 12.1 p. 61

635 Véase recuadro en el capítulo 7 para más detalles.

636 El programa Ciudades Más Seguras de ONU-Hábitat está estableciendo una serie de centros regionales de capacitación en prevención de la criminalidad en África. El primero de estos últimos en Kwa Zulu Natal, Sudáfrica, se enfocará en temas de la prevención de la criminalidad de los jóvenes.

637 Resolución GA/45/112 (1990) de la Asamblea General

638 El Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile ofrece programas en: Prevención y políticas públicas en seguridad ciudadana, Jóvenes infractores de la ley: Programas de intervención y prevención, Prevención de la criminalidad a nivel local, Intervención en tratamiento, rehabilitación y reinserción social, en adolescentes infractores de la ley. Estos programas están diseñados para la administración pública, comités de acción comunitaria, investigadores, líderes comunitarios, policías y estudiantes. La Universidad de Chile también ofrece un programa en Prevención del crimen a través del diseño ambiental con certificación de la Asociación CPTED; la Universidad Alberto Hurtado tiene un programa de Seguridad urbana con un diplomado en Seguridad ciudadana, un curso en mediación comunitaria, en prevención de la violencia escolar y un diplomado en gestión y políticas públicas para la prevención del uso y el tráfico de drogas. La Universidad Central también ofrece un curso en Seguridad ciudadana.

639 Licenciatura en Seguridad Ciudadana, Universidad Nacional de Lanus, Argentina, dirigido a profesionales del ámbito; la Universidad de la Fraternidad de Agrupaciones Santo Tomás de Aquino ofrece un curso en Seguridad ciudadana para abogados. El Instituto de Ciencias de la Seguridad de la Universidad CAECE promueve particularmente la noción de seguridad humana en sus cursos.

640 Universidad del Rosario, Diplomado en Convivencia y seguridad ciudadana para personas que trabajan en el departamento y los municipios de la región del Cesar, autoridades de seguridad y justicia, miembros de ONG, organizaciones de la sociedad civil, gremios y empresa privada y profesionales del área; la Fundación Universitaria Luis Amigó, Diplomado en Herramientas para la seguridad y la convivencia ciudadana, dirigido a juntas administradoras locales, juntas de acción comunal, líderes comunitarios, policía comunitaria y otros estudiantes.

641 La Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Diplomado en Seguridad y convivencia ciudadana. Este curso brinda a sus estudiantes una preparación para el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas y seguridad ciudadana con gran énfasis en la prevención de la violencia y el delito, las reformas de las instituciones de la seguridad y la justicia.

642 Universidad José Antonio Páez, Venezuela, Ciudadanía: control democrático de la gestión pública y participación ciudadana.

643 El programa está apoyado por la *Open Society Foundation*, y lleva a cabo un Curso internacional de capacitación en prevención comunitaria del delito para profesionales jóvenes de América Latina.

Guatemala<sup>644</sup>, México<sup>645</sup>, Costa Rica<sup>646</sup> y Venezuela<sup>647</sup>, con un énfasis particular en la prevención de la criminalidad y la participación ciudadana. La influencia de estos enfoques se hace constar en los cursos del *Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana* en Perú. Ciertas universidades también han participado en el desarrollo de formaciones más específicas sobre prevención de la violencia<sup>648</sup>.

Algunas universidades han desarrollado **posgrados** con un enfoque particular en la prevención de la criminalidad y la seguridad comunitaria en el Reino Unido<sup>649</sup>, Australia<sup>650</sup>, Nueva Zelanda<sup>651</sup> y Francia<sup>652</sup>, buscando ofrecer, a quienes trabajan o quieren trabajar en el área, competencias para implementar estrategias. El Centro de políticas públicas de la República Checa organiza cursos de capacitación para profesionales de los servicios sociales en el área de la prevención de la criminalidad y la integración social de los jóvenes.

No obstante, perdura la escasez de cursos de capacitación en prevención de la criminalidad, en particular en Norteamérica, donde las ciencias criminológicas y “policiacas” predominantes tienden a excluir de los planes de estudio enfoques sociales de la prevención de la criminalidad. Aunque ciertas universidades en algunas regiones más prósperas de África han sido influyentes en el desarrollo de la capacitación y de competencias en comunidades locales de su región (p. ej., la Universidad de Cape Town, en Sudáfrica), cabe mencionar que también existe una carencia en materia de capacitación en prevención de la criminalidad en el continente africano.

## 1.2 La construcción progresiva de una cultura profesional de la prevención

El enfoque de algunos cursos se restringe a aspectos técnicos de la prevención de la criminalidad, tales como la cartografía

del delito, la metodología de Prevención del delito mediante el diseño ambiental (CPTED) o enfoques situacionales. Otros adoptaron un enfoque amplio, reflejando así las directrices de la ONU y el enfoque del CIPC, incorporando temas alrededor de la prevención de la criminalidad como la prevención participativa de la criminalidad y la prevención a través del desarrollo social. (ver definiciones en la introducción del presente informe).

En general, la mayoría de programas incluye elementos sobre la **explicación teórica de la criminalidad**, métodos de investigación para la evaluación, estadísticas para la medición, la victimización y la comprensión, así como temas relacionados con la implementación. El énfasis de muchos cursos está en los **enfoques cuantitativos** y el uso de información institucional y encuestas de victimización de delitos, más que en **enfoques cualitativos**, tales como entrevistas y grupos temáticos, a pesar de que los profesionales se beneficiarían de ambos.

Gran parte de las formaciones insisten en los diferentes **aspectos metodológicos propios a la prevención** que hemos presentado: asociatividad, importancia de la acción local, movilización de una coalición de actores multi-sectoriales. La mayoría de los cursos se enfocan en el entorno urbano, y particularmente en América Latina, en la **implementación al nivel local** (p. ej., la Universidad de Chile). Varios cursos ponen un énfasis particular en la importancia y los desafíos en las **alianzas y el trabajo con comunidades** a través de enfoques participativos (p. ej., Cape Breton, la Universidad de Chile, la Universidad Alberto Hurtado, la Universidad José Antonio Páez, Venezuela).

Unos pocos cursos incluyen **temas prácticos acerca de la gestión de proyectos, de organizaciones y recursos** (p. ej., Portsmouth; Beccaria).

644 El Diplomado en Seguridad Pública, Integración y Democracia de la *Universidad de San Carlos de Guatemala* está dirigido a miembros de las juntas de desarrollo comunitario, a organizaciones de jóvenes, a la sociedad civil y a funcionarios.

645 Universidad Autónoma de Sinaloa, maestría en Seguridad pública y participación ciudadana; Instituto Mexicano de Prevención de la criminalidad e Investigación Penitenciaria, maestría en Prevención de la criminalidad y sistemas penitenciarios. El curso brinda conocimientos para personas en el sector del desarrollo de políticas de justicia penal, con énfasis en la prevención del comportamiento antisocial y la rehabilitación de infractores; Universidad Iberoamericana, Diplomado en espacio y seguridad pública, enfocado al diseño y la construcción de ciudades seguras e intervenciones en espacios públicos; El Instituto Zacatecano de Estudios Universitarios Izeu ofrece una formación técnica en Seguridad y prevención de la criminalidad.

646 Universidad para la Cooperación Internacional, maestría Latinoamericana en Criminología con mención en Seguridad Humana. Véase página Web: [www.uci.ac.cr/envios/2009/MCDH/Pantalla-MCSH2.htm](http://www.uci.ac.cr/envios/2009/MCDH/Pantalla-MCSH2.htm)

647 Universidad José Antonio Páez. Curso en Participación ciudadana y control social.

648 En Colombia, el Instituto de investigación y desarrollo en prevención de violencia y promoción de la convivencia social, CISALVA, de la Universidad del Valle, inicialmente coordinó sistemas pilotos en Colombia en vigilancia epidemiológica sobre lesiones y violencia. La Universidad de Leon ofrece cursos en salud pública y prevención de lesiones en Nicaragua.

649 Universidad de Nottingham Trent, Reino Unido. maestría en ciencias en reducción de la criminalidad; Universidad de West of England, certificados y programas de posgrado y maestría en artes en Seguridad comunitaria y prevención de la criminalidad; Universidad College London, Jill Dando Institute, certificados y programas de posgrado en Prevención de la criminalidad y seguridad comunitaria, y un programa en Prevención e identificación de la criminalidad (únicamente cubriendo enfoques situacionales); Universidad de Leicester, maestría en ciencias en Seguridad comunitaria; Universidad de Portsmouth, maestría en Criminología y comunitaria; The Open University, maestría en ciencias en Seguridad comunitaria.

650 El Centro de la Prevención Transnacional de la Criminalidad de la Universidad de Wollongong, Australia, organizó en 2009 un programa de maestría especializado en la prevención de la criminalidad transnacional.

651 El Te Awatea Violence Research Centre, de la Universidad de Canterbury, Nueva Zelanda, ofrece recursos comunitarios para la información, la investigación y la educación para profesionales, comunidades y grupos interesados en la reducción de la violencia y la prevención de la criminalidad.

652 Universidad de París (Francia), Programa en Prevención de la criminalidad y de los “comportamientos de riesgo”. Este curso está enfocado en problemas sociales en regiones urbanas –pobreza, integración cultural, juventud alienada– desarrollo y socialización de niños, políticas públicas acerca de la prevención, incluyendo comparaciones internacionales, protagonistas de la prevención de la criminalidad, análisis y evaluación de buenas prácticas.

Respecto a las materias enseñadas, la corrupción y la gobernabilidad no son abordados frecuentemente. Muchos cursos exploran **temas que afectan particularmente a los jóvenes**, pero con un menor énfasis en el **papel de éstos como agentes de la prevención de la criminalidad**. Ninguno de los cursos se enfoca en el tema del **género**, aunque algunos aspectos podrían incluirse en el módulo de victimización. Tan sólo dos cursos se encuentran explícitamente enfocados en temas del crimen organizado (incluyendo un curso especializado en la prevención de la criminalidad organizada transnacional, de Universidad Wollongong, Australia) y el **tráfico y consumo de drogas** (p. ej., en la Pontificia Universidad Católica del Perú). Pero ningún curso de los identificados cubría temas acerca de **la salud o de la salud mental**. Unos cuantos incluyen **medidas para aliviar la pobreza, la discriminación y la exclusión social** como parte de la prevención de la criminalidad. Dos cursos tienen un fuerte énfasis o son especializados en **enfoques de mediación y resolución de conflictos** (Alberto Hurtado, Chile; Pontificia Universidad Católica del Perú). Tan sólo un curso incluye temas de **prevención y regulación de los delitos de cuello blanco** (Cataluña).

Tres cursos utilizan explícitamente un **análisis comparativo de buenas prácticas**, tal como lo sugieren las directivas de la ONU (p. ej., París), pero los cursos dirigidos a profesionales en la región, probablemente recurrieron a ejemplos más extensos (Universidad de Chile). La mayoría de estos cursos están **dirigidos a una amplia audiencia, más allá de los profesionales tradicionales de la justicia penal**.

Tan sólo un curso que incorpora una perspectiva de seguridad humana, estudia explícitamente la **relevancia de los derechos humanos en la prevención de la criminalidad**. Parece que los **temas éticos y normativos** acerca de la prevención de la criminalidad en general no han tenido una importancia central en los cursos, aunque es posible que algunos puedan haber incorporado discusiones en temas específicos sin que nosotros hayamos tenido acceso a esta información.

### 1.3 Transformaciones en la formación de la policía

Los servicios de policía son reconocidos como los primeros actores de la prevención, por lo tanto su acción – virtuosa o problemática – produce efectos considerables respecto a la seguridad y el sentimiento de seguridad.

Un elemento central de la capacitación y el desarrollo de competencias para la prevención de la criminalidad implica el desarrollo de culturas profesionales que respeten y construyan una cultura de igualdad y derechos humanos<sup>653</sup>. Hemos visto

que los derechos humanos han sido un aspecto descuidado de la educación y la capacitación para la prevención de la criminalidad, sin embargo se ha desarrollado en el marco de formación de actores del sistema penal y particularmente de la policía.

La construcción de una cultura de derechos humanos dentro de la policía y la reconstrucción de las relaciones con los ciudadanos cuando se han producido abusos de los derechos humanos, han sido fundamentales para las iniciativas de capacitación, por ejemplo en Irlanda del Norte, en algunas partes de África y en gran parte de América Latina. Algunas organizaciones no gubernamentales han ofrecido cursos a través de las academias de formación de la policía (por ejemplo, *Viva Río*, en Río de Janeiro, Brasil<sup>654</sup>; *Asociación juvenil de Angola para los derechos humanos y Asociación paz y democracia*, Angola) y mediante

#### Curso de capacitación sobre dignidad humana y derechos humanos destinado a policías ofrecido por la Universidad John Jay College

El curso sobre Dignidad humana, derechos humanos y policía, de la Universidad John Jay, 1992, ha sido adaptado tras la evaluación de las necesidades específicas y el desarrollo curricular. El curso utiliza enfoques de enseñanza y aprendizaje centrados en los estudiantes, tales como psicodramas, simulaciones, estudios de caso y ejercicios estructurados, para fomentar la plena participación de los estudiantes.

En particular, el curso promueve la autoconciencia y la empatía, con el fin de ayudar a los participantes a reflexionar acerca del impacto de su comportamiento como figuras de autoridad, así como en los demás participantes en el curso, y el impacto social acumulado de los comportamientos y decisiones que atentan contra la dignidad humana. Esto también desafía ‘nuestras tendencias y las suyas’, y alienta a los funcionarios a pensar en las razones por las cuales algunos grupos particulares pueden convertirse en marginados sociales y reafirmar su posición como protectores de los más vulnerables. El curso también hace énfasis en el impacto de las decisiones individuales y los procesos institucionales, exhortando a los oficiales a cuestionar la cultura institucional y su impacto, tanto en los oficiales como en el público. Una de las actividades del curso consiste en el desarrollo de una estrategia para promover la dignidad humana y el cambio cultural, con un énfasis explícito en la aplicación de ‘los códigos de conducta de la ONU para funcionarios encargados de aplicar la ley’.

653 Shaw, M. (2008) *Op. Cit*

654 *Viva Río* ha dado un curso de ‘Perfeccionamiento de la práctica policial ciudadana’ a la policía militar desde 2002. El curso tiene como objetivo mejorar la calidad de la actuación policial con un enfoque en la prevención de la criminalidad y la violencia, para apreciar el papel de la comunidad en la vigilancia y el desarrollo de la ética profesional y el respeto de la Ley. El curso incluye el uso de estudios de casos diarios de la policía militar para generar debate y ayudar a la comprensión y asimilación de los conceptos y la adquisición de nuevos conocimientos y técnicas.

asistencia técnica bilateral. Por ejemplo, el gobierno de Estados Unidos ha trabajado con la Universidad John Jay de Justicia penal para ofrecer capacitación en derechos humanos a la policía, mediante acuerdos de dignidad humana en América Central, Sudamérica y El Salvador, (2006), Bangkok, Tailandia (1999), Budapest, Hungría y Botswana (2001), y en algunas partes del Caribe, (ver recuadro)<sup>655</sup>.

Las iniciativas para hacer frente a los problemas de discriminación policial, en particular de discriminación racial, se han centrado en la concientización de la policía en cuestiones y experiencias de las comunidades que han sido detenidas y buscadas de manera desproporcionada por la policía (por ejemplo, en Canadá, el Reino Unido y Estados Unidos). Más allá de la lucha contra la discriminación racial, algunos servicios de policía, como el de la Ciudad de Montreal, ofrece a sus policías formaciones sobre "relación con la comunidad" destinadas a aumentar el conocimiento y la comprensión de los agentes sobre la diversidad de la población a quienes sirven.

El impacto de la capacitación para la construcción de un cambio institucional no siempre es fácil de medir (ver la contribución de Michael Rowe, Capacitación de la policía del Reino Unido en diversidad), y generalmente hay una falta de atención a la evaluación o al establecimiento de indicadores claros de comportamiento. Ha habido algunos resultados directos de la capacitación en derechos humanos, tales como el desarrollo de un Instituto de Dignidad Humana (IDIH) de la Policía Nacional Dominicana. Jamaica y Honduras también han incorporado un curso en derechos humanos en los programas permanentes de la academia de policía.

La introducción de la perspectiva de los derechos humanos en el desarrollo de competencias para la prevención, es especialmente importante al tratar las cuestiones que afectan a los grupos que han sido marginados, discriminados, o que están sobre-representados en el sistema de justicia penal, como lo son las minorías étnicas y los pueblos indígenas. Vimos como la calidad de las relaciones entre la policía y la población pueden tener efectos en la seguridad cotidiana (capítulo 1).

Más allá de las formaciones universitarias o entregadas por organismos especializados, los actores de la prevención y de

la seguridad han puesto en marcha diferentes modalidades de enseñanza para responder a las necesidades de la formación, de la especialización profesional y del refuerzo de capacidades.

## 2. Herramientas variadas

### 2.1 Formaciones y recursos disponibles en línea

La enseñanza y el aprendizaje presencial son, sin duda, el mejor enfoque para la educación, dado que éste ofrece oportunidades para el debate y el aprendizaje a través de grupos de trabajo y la aplicación activa de las habilidades y conocimientos aprendidos. Pero este enfoque de capacitación resulta costoso y requiere muchos recursos locales y experiencia. Por esta razón, dado que el acceso a Internet se ha expandido tanto en países en vía de desarrollo como en países desarrollados en la actualidad cada vez se presta más atención al desarrollo de recursos en línea, sobretodo en el plano internacional<sup>656</sup>.

La ONUDD ha promovido la oferta de aprendizaje en línea a través de Internet, así como de herramientas de capacitación computarizadas y el desarrollo de herramientas en línea, lo que esta en el orden del día del 12º Congreso sobre Prevención del Delito y Justicia Penal en 2010. Aunque algunos manuales y materiales de capacitación están disponibles a través de Internet, pocas herramientas de capacitación computarizadas se encuentran disponibles<sup>657</sup>. El Foro virtual contra el delito cibernético, desarrollado por el Instituto Coreano de Criminología, ofrece un modelo de aprendizaje y un foro de desarrollo profesional en línea<sup>658</sup>. El CIPC, en asociación con Metrópolis, ha desarrollado un curso especializado destinado a los actores locales sobre estrategias locales de seguridad y prevención de la criminalidad.

Unas pocas universidades han desarrollado cursos de educación a distancia sobre prevención de la criminalidad, dirigidos a una amplia gama de profesionales que trabajan en el campo. En el Reino Unido se encuentran la Universidad del Oeste de Inglaterra, La Universidad Abierta, la Universidad de Leicester y la Universidad de Portsmouth<sup>659</sup>. En Canadá, la Universidad de Cape Breton ofrece un curso a distancia sobre

655 Solís, C. (2008) 'Human Dignity/Human Rights and the Police: Training that Manifests Rule of Law Operations', en Aromaa, K. y Redo, S. (eds.) *For the Rule of Law: Criminal Justice Teaching and Training Across the World* (UNODC/ HEUNI).

656 Algunos debates sobre métodos pedagógicos innovadores y el uso de nuevos medios de comunicación han sido llevado a cabo en conferencias internacionales en Austria (World Wide Web, noviembre de 2007; El Consejo Académico del Sistema de Naciones Unidas, diciembre de 2008), Alemania (Consejo Académico del Sistema de Naciones Unidas, junio de 2008), Eslovenia (Segunda Conferencia Mundial sobre Estudios Internacionales, agosto de 2008) y el Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención de la criminalidad y Justicia Penal (2009). En todas ellas se hace énfasis en la necesidad de aumentar los estudios de las Naciones Unidas sobre justicia penal y los recursos con base en Internet.

657 Actualmente se imprimen materiales de capacitación computarizados elaborados por la ONUDD relacionados con el tráfico de drogas, la trata de seres humanos, contra el lavado de dinero y concientización en Inteligencia.

658 <http://www.kic.re.kr/english/index.asp>

659 La mayoría de los cursos especializados en el Reino Unido se ofrecen con la opción de educación a distancia.

prevención de la criminalidad a través del desarrollo social<sup>660</sup>. Otros ejemplos son los programas en Chile (Universidad de Chile<sup>661</sup>), España (Universidad de Cataluña<sup>662</sup>) y, en Australia<sup>663</sup>. El PNUD, en colaboración con la Comisión Europea, la Agencia Catalana de Cooperación y la Universidad Abierta de Cataluña, han desarrollado una escuela virtual (*Escuela virtual para América Latina y el Caribe*) desde 2005, con el fin de construir una red profesional de especialistas en desarrollo y gobernabilidad democrática, incluyendo asuntos relacionados con la prevención de la violencia<sup>664</sup>. En Brasil, la formación a distancia vía Internet se ha desarrollado a gran escala dirigida hacia la policía y otros sectores de la seguridad (ver recuadro).

Hay un número limitado de **recursos en línea** para educadores en prevención de la criminalidad y justicia penal, tales como la página en Internet sobre la actuación de la *Policía (en todo)*

*el Mundo* (ver recuadro). La Academia de Ciencias de la Justicia Penal (ACJS) también presenta una publicación sobre Educación en Justicia Penal y un portal para que los investigadores y profesores puedan intercambiar prácticas y acceder a recursos para la enseñanza de la justicia penal. Las páginas de Internet del Consejo Académico de las Naciones Unidas (ACUNS) y de la Asociación de Estudios de la ONU<sup>665</sup>, han publicado un compendio de técnicas de enseñanza innovadoras para la educación en justicia penal. La **Red Internacional y Comparativa de Justicia Penal** (ICCJNet) celebró su primer coloquio en el Reino Unido, en junio de 2008, y está estableciendo una red en línea organizada por la Universidad de Leeds. Diferentes organizaciones especializadas, incluido el CIPC, publican en línea compendios de prácticas y otras herramientas pedagógicas.

### Más de 200 000 agentes capacitados cada año en Brasil

La Secretaría de Seguridad Pública (SENASP) del Ministerio Federal de Justicia de Brasil creó en 2005 la Red Nacional de Formación a Distancia (Rede Nacional de Educação a Distância). RENAED es un "aula virtual" que tiene el objetivo de dar acceso a programas de formación continua y especializada destinados a profesionales de la seguridad pública a través de todo el territorio nacional.

Esta red está presente a través de 270 centros de formación a distancia en 27 unidades en las principales ciudades del país. Más de 200 000 alumnos participan a cada uno de los tres ciclos de capacitación organizados cada año. Estas formaciones se dirigen a los agentes de la policía civil, militar y federal, a los bomberos, guardias municipales, gendarmes.

Fuentes:

<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJE9CFF814ITEMIDD9B26EB2E3CD49B79C0F613598BB5209PTBRIE.htm>

<http://senaspead.ip.tv/>

660 El Certificado en Prevención de la criminalidad (a distancia) de la Universidad de Cape Breton se centra en la prevención de la criminalidad a través del desarrollo social (CPSD). Está dirigido a profesionales que trabajan en la prevención de la criminalidad. El certificado es entregado a distancia a través de charlas en línea y formatos de discusión en cartelera. El curso abarca la 'teoría y la práctica de la prevención de la criminalidad a través del desarrollo social'; 'temas seleccionados sobre las comunicaciones' (en particular se centra en la comunicación entre delincuentes y organismos, entre organismos y comunicaciones entre culturas diferentes); 'desarrollo social a través del servicio social' (centrado en el desarrollo del niño y el papel de los servicios para niños y familias, las escuelas y las comunidades en la promoción del desarrollo del niño); 'intervención virtual (proponiendo respuestas para un caso concreto) e 'investigación relacionada con la carrera' (para proponer un plan de prevención de la criminalidad y la institución que lo debe coordinar).

661 *Diplomado de extensión: Prevención de la criminalidad a nivel local (Modalidad a distancia)* - Diplomado en Prevención de la criminalidad a nivel local (junio - diciembre de 2009). El curso está dirigido a los profesionales y funcionarios de toda América Latina. Se realiza en colaboración entre el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana y el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, con el apoyo de la Fundación Open Society Institute. El curso hace parte de un programa para fomentar la capacidad para diseñar e implementar programas de seguridad ciudadana en toda la región, y realizar investigaciones para aumentar el conocimiento en esta área. (ver página en Internet: [www.comunidadyprevention.org](http://www.comunidadyprevention.org)).

El curso se centra en el mejoramiento de la comprensión de las estadísticas, su utilización en el análisis de problemas y en la creación de políticas e intervenciones a nivel local, así como la aplicación de conceptos y herramientas prácticas para iniciar una acción en colaboración con las comunidades, mejorar la gestión de la seguridad local y proponer líneas de evaluación relevantes para la prevención de la criminalidad y la violencia en la sociedad y la comunidad. Los cursos son los siguientes: Evaluación de la delincuencia y la violencia en América Latina; Interpretación de los datos estadísticos para su uso en la intervención; Coproducción de la seguridad a nivel local; Asociaciones y coaliciones; Introducción a la evaluación de proyectos para la prevención de la criminalidad y la violencia social. El programa es ofrecido vía Internet a través de una plataforma virtual con acceso al equipo de enseñanza y a la información pertinente para el curso.

662 Programa de postgrado en *Gestión de la seguridad ciudadana*, que forma parte de una serie de cursos de postgrado en gestión urbana.

663 Universidad de Griffith: Certificado de postgrado en Prevención de la criminalidad y la violencia. Este curso incluye elementos de la delincuencia de cuello blanco y la regulación y el cambio del comportamiento delictivo.

664 <http://www.esuelapnud.org/public/index.php>.

665 La ONUDD también ofrece una biblioteca jurídica con todas las normas y reglamentos de los Estados miembros relevante para la ONUDD. El CIPC está desarrollando un recurso en línea de las políticas y prácticas internacionales, que estará disponible para los Estados miembros del CIPC. El sitio Internacional de Victimología también proporciona recursos en línea sobre los instrumentos internacionales regionales y nacionales.

### **Actuación de la policía (en todo) el mundo<sup>666</sup>**

El programa sobre la Actuación de la policía en todo el mundo, desarrollado por la Universidad de Ruhr de Bochum (Alemania) y la Universidad de Ciudad del Cabo (Sudáfrica) que da acceso a conferencias sobre la policía (en inglés) provenientes de 12 países. En marzo de 2009, el proyecto tenía dos módulos de enseñanza para ser utilizados en salones de clase (con acceso a Internet) o a través de la educación a distancia. Los estudiantes pueden intercambiar opiniones y discutir con el profesor, en horarios concertados, a través del software de aprendizaje en línea "Blackboard".

La educación y capacitación en línea tienen el potencial de ampliar el alcance de los conocimientos especializados y desarrollar competencias para la prevención de la criminalidad en las zonas donde se requiere. Sin embargo, escasea el material en línea diseñado específicamente para países en desarrollo, en transición y contextos de alta violencia. Hay un gran potencial para la cooperación Sur-Sur en el desarrollo de esos conocimientos, experiencias y educación, basados en la evolución de América Latina y el Caribe, y África del Sur.

Una serie de instrumentos de prevención de la criminalidad ha sido **desarrollada por organizaciones internacionales** para proporcionar una orientación práctica y significativa para los profesionales y encargados de la adopción de políticas. Estos destinados tanto a la práctica como a la asistencia técnica y a la promoción de los enfoques en prevención.

El contenido de estas guías es en función de las prioridades de las agencias. La Organización Mundial de la Salud, por ejemplo, ha producido guías para evaluar el impacto de la violencia y desarrollar estrategias para su prevención<sup>667</sup>. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) lanzó una guía para combatir la violencia contra la mujer en el 2009 con un fuerte enfoque en prevención<sup>668</sup>. La carencia de orientación para el desarrollo de enfoques de prevención en contextos de alta violencia suscitó la redacción del manual de la ONUDD *Handbook on planning and action for Crime Prevention in Southern Africa and the Caribbean Regions* (ONUDD; Viena, 2009). Los manuales sobre el desarrollo de observatorios de la criminalidad contribuyeron de manera importante a la prevención de la criminalidad, enfocándose en el análisis local para informar acerca de la prevención y la gobernabilidad<sup>669</sup>. ONU-Habitat se enfocó en las prácticas a nivel local<sup>670 671</sup>. La OSCE difunde una guía sobre buenas prácticas en la creación de alianzas entre la policía y la comunidad<sup>672</sup>.

Varias **organizaciones de la sociedad civil han producido cajas de herramientas** y/o guías en América Latina para promover enfoques de prevención en la región.

A nivel nacional, regional y provincial, han desarrollado **instrumentos generales para guiar iniciativas de prevención a nivel local**<sup>674</sup> y desarrollar competencias<sup>675</sup>. Algunos gobiernos han producido guías acerca del trabajo en asociaciones<sup>676 & 677</sup>, así como **enfoques participativos**<sup>678</sup>. Otros instrumentos han sido creados para brindar **apoyo en la implementación de estrategias** para prevenir la **violencia en las escuelas**<sup>679</sup>, promover la **seguridad de las mujeres**<sup>680</sup>,

666 <http://connect.ruhr-uni-bochum.de/dggkv/>. En la siguiente página Web se pueden encontrar ejemplos disponibles para el público [http://www.sipr.ac.uk/events/Outputs\\_Conference2008.php](http://www.sipr.ac.uk/events/Outputs_Conference2008.php).

667 Véase, por ejemplo, Butchard, A. Brown, D., Khanh-Huynh, A., Corso, P. Florquin, N. y Muggah, R (2008), *Preventing violence and reducing its impact: How development agencies can help* (WHO).

668 Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) (2009), *Bringing Security Home: Combating Violence against Women in the OSCE Region*. OSCE

669 P. ej.: Methodological Guide for the Implementation of Municipal Violence Observatories (Banco Mundial). Véase también IACPV/OPS/CISALVA (2008), Guía Básica para la implementación de Observatorios para la Prevención de Violencia y otras lesiones.

670 Shabangu, T y Petrella, L. (2007) 'The Local Crime Prevention Toolkit', en Shaw, M. y Travers, K. (eds), *Estrategias y mejores prácticas en prevención de la criminalidad con relación a áreas urbanas y juventud en riesgo*. Actas del taller realizado en el 11° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención de la criminalidad y Justicia penal. Bangkok, Tailandia, 18-25 de abril de 2005. Montreal: CIPC,

671 ONU-Habitat/Universidad Alberto Hurtado (2009), *Guía para la prevención local: Hacia Políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Nairobi: ONU-Habitat

672 Organization for Security and Cooperation in Europe OSCE (2008), *Buenas prácticas para establecer partenariados entre la Policía y la sociedad*. OSCE

673 Por ejemplo: *Un Modelo de Seguridad Preventiva en Guatemala*, IEPADES, Guatemala; *El ABC de la Seguridad y Guía Práctica para los comités distritales de Seguridad Ciudadana*, IDLJ Centro de Promoción Social para la Seguridad Ciudadana, Perú.

674 Centre for Scientific and Industrial Research (2003), *Local Crime Prevention Tool Kit* (CSIR, Sudáfrica); Correa et al (2009), *Guía para Prevenção do Crime e da Violência* (Ministerio de justicia, Brasil); *Comunidad y Seguridad: una guía para la prevención a nivel local*, CESC, Chile.

675 *Construcción de capacidades locales para la prevención de la criminalidad y la violencia*, CESC, Chile.

676 Home Office, Reino Unido, *Neighbourhood Policing: Partnership Guide*. Véase página Web: [www.neighbourhoodpolicing.co.uk](http://www.neighbourhoodpolicing.co.uk); Biezanak, E., Couvert-Leroy, T., Garner, A., y Nicolás, P. (2006), *Repères: Les intervenants sociaux en commissariat et en gendarmerie (Délégation interministérielle à la ville); Manual de Relaciones Policía y Comunidad: Casos y Soluciones*, CESC, Chile.

677 Shabangu, T. y Petrella, L. (2007), *Op.Cit*

678 (2003) *Questionnaire actif sur les démarches de concertation, Group de Ville sur la Participation des Habitants, Burdeos*, Francia; (1998) *Guide pratique pour les contrats locaux de sécurité*, Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure, Francia; (2006) *Guide de Consultation Police-Citoyens*, Centre International de Criminologie Comparée, (Montreal, Canadá).

679 *Guide de prévention et d'intervention contre la violence envers le personnel de l'éducation. Centrale des syndicats du Québec*, [www.csq.qc.net](http://www.csq.qc.net); (2006) *Réagir face aux violences en milieu scolaire: Guide Pratique*, Ministerio de educación, Francia; Ptovin, P. y Hébert, M. (2003), *Violence en milieu scolaire: quelques outils de soutien à l'intervention*, (Universidad de Quebec en Trois Rivières); (2000) *Taxage: Passeport du crime; guide d'animation*, Sociedad de criminología de Quebec, Canadá.

680 (2001) *Sécurité des femmes: de la dépendance à l'autonomie*, CAFSU, Canadá [www.cafsu.qc.ca](http://www.cafsu.qc.ca).

diseñar de espacios públicos para prevenir la criminalidad<sup>681</sup> o para el manejo de eventos públicos (Bélgica<sup>682</sup>).

En respuesta a la especificidad de la prevención y a la creación de “nuevas profesiones”<sup>683</sup>, se han desarrollado programas de capacitación y herramientas de apoyo destinadas a acompañar a los actores en su profesionalización. De esta manera, en Francia, se han elaborado guías<sup>684</sup>, códigos de práctica<sup>685</sup>, métodos de evaluación en el campo de la mediación social<sup>686</sup>.

Una serie de gobiernos desarrollaron guías de evaluación en temas de seguridad local<sup>687</sup> (véanse capítulos 9 y 10).

Sin embargo, aún faltan instrumentos para apoyar enfoques participativos en la prevención, a pesar de excepciones tales como “Women’s Safety Audits: What Works And Where?”, de ONU-Hábitat y Mujeres y Ciudades Internacional<sup>688</sup>.

### 3. Métodos innovadores

Además del acceso a la información, a los recursos y a las herramientas de enseñanza y capacitación, los profesionales y políticos deben poder intercambiar experiencias y conocimientos con otros, tanto como parte central de su educación y formación (mediante la aplicación de nuevos conocimientos y habilidades) como también para contribuir a su desarrollo profesional. El establecimiento de fuentes profesionales y redes de apoyo y experiencias es particularmente importante para quienes participan en la prevención de la criminalidad, especialmente en lugares en donde su desarrollo y aplicación es muy reciente. Para quienes están desarrollando iniciativas y prácticas en países en desarrollo y en transición, las redes de intercambio de experiencias y apoyo a nivel local son particularmente importantes, y pueden ser muy útiles para asegurar el apoyo político y los recursos para la innovación. A nivel internacional, el interés del intercambio de experiencias ha quedado ampliamente demostrado.

### 3.1. Formaciones supranacionales

Últimamente, se han desarrollado varias iniciativas destinadas a crear una cultura común más allá de las particularidades nacionales. La Unión Europea promovió activamente el desarrollo de cursos de capacitación internacionales en materia de prevención de la criminalidad. El Consejo de Prevención de la Criminalidad de Baja Sajonia, por ejemplo, estableció el proyecto Beccaria para promover “la gestión de calidad en materia de prevención de la criminalidad” en colaboración con otros países europeos asociados y el apoyo de la UE<sup>689</sup>. El centro ofrece cursos de capacitación básica en planificación, implementación y monitoreo de proyectos de prevención de la criminalidad e instrumentos para profesionales de la prevención de la criminalidad. Aspira a estandarizar progresivamente los planes de estudio para la capacitación y formación en prevención de la criminalidad en Europa. También fue creado un programa de maestría avanzada (acorde al empleo). Éste proporciona un modelo de curso en prevención basado en las Directrices de la ONU<sup>690</sup>. El Foro Europeo para la Seguridad Urbana (FESU) está trabajando en el establecimiento de un programa de maestría en seguridad urbana.

Existen otros programas impartidos por organismos especializados, por ejemplo los Seminarios de seguridad urbana destinados a los jóvenes profesionales en América Latina, organizados por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) de la Universidad de Chile. Estas sesiones destinadas a los futuros responsables de políticas de prevención y seguridad en la región contribuyen a promover una cultura y referencias comunes.

### 3.2 La formación por los pares

Para el desarrollo profesional permanente, los cursos de capacitación no siempre son los medios más eficaces o rentables para desarrollar competencias y capacidades. Las tutorías o ca-

681 *Guide des études de sûreté et de sécurité publique dans les opérations d’urbanisme, d’aménagement et de construction*, Direction générale de l’urbanisme, de l’habitat et de la construction (DGUHC); Direction générale de la police nationale; Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain; Zahm, D. (2007) *Using Crime Prevention Through Environmental Design in Problem-Solving* (Office of Community Oriented Policing Services, US Ministerio de justicia, EEUU)

682 La Prévention de la violence dans le football, Direction générale de la politique de sécurité et de prévention [www.ibz.fgov.be](http://www.ibz.fgov.be)

683 Ver nuestro Informe de 2009: capítulo 9.

684 (2008) A practical guide to training social mediators at a distance. Disponible en la página web *Femmes Relais* <http://www.relais-femmes.qc.ca/publication/2008-06-developper-une-formation-a-distance>; *La médiation sociale – une démarche de proximité au service de la cohésion sociale et de la tranquillité publique / Clés pour la mise en oeuvre et la professionnalisation*, France Disponible en: <http://www.ville.gouv.fr/pdf/editions/mediation-sociale.pdf>

685 *Délégation interministérielle à la ville* (2001) *Charte de référence de la médiation sociale*. Disponible en: [http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/charte\\_mediation\\_sociale.pdf](http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/charte_mediation_sociale.pdf)

686 Véase también Association for Conflict Resolution <http://www.acrnet.org/> (EEUU) y MEDIARCOM (Asociación Europea de Mediación) [http://www.mediarcom.com/conteudos/SystemPages/page.asp?art\\_id=16](http://www.mediarcom.com/conteudos/SystemPages/page.asp?art_id=16)

687 *Guide méthodologique pour un diagnostic local de sécurité*, Service public fédéral intérieur, Belgique; (2005) Vervaeke, G. Goethals, J., Doutrelepon, R., *Diagnostic de sécurité: Trousse à l’intention des collectivités locales*, Institut national de santé publique du Québec; *Évaluation des contrats de sécurité et de prévention*. Universidad Católica de Lovaina y Universidad de Lieja (2008) *Observation locale et politique de la ville: Notre stratégie et guide méthodologique*, Délégation interministérielle à la ville.

688 Lambrick, M. y Travers, K. (2008) *Women’s Safety Audits: What Works And Where?*. Women in Cities International. Nairobi: UN-Habitat Safer Cities Programme Véase página Web: [http://www.femmesetvilles.org/english/downloads\\_en/downloads\\_en.htm#auditévaluationpdf](http://www.femmesetvilles.org/english/downloads_en/downloads_en.htm#auditévaluationpdf)

689 Bélgica, Dinamarca, Estonia, Francia, República Checa, Reino Unido, Italia, Eslovenia.

690 *Quality Standards in Crime Prevention* (2009). Un posgrado de un año, enfocado a la práctica y que incluye módulos en criminología, prevención de la criminalidad, gestión de proyectos y temas de implementación.

## El proyecto “Hacia un maestría europea en seguridad urbana – MESU”

Las cuestiones de seguridad y de prevención de la criminalidad se han vuelto omnipresentes en la gestión de los asuntos públicos. A todos los niveles de gobernabilidad han surgido nuevas profesiones como consecuencia de las expectativas en cuanto a la seguridad. En Europa, particularmente en las comunidades locales y las empresas privadas, ha surgido un modelo de responsable de la seguridad y de la prevención. La realización de esta función requiere un enfoque transversal de la prevención de la criminalidad, al igual que de conocimientos multidisciplinarios. Sin embargo, en Europa no existe ninguna formación de nivel de posgrado (maestría) en materia de seguridad urbana, que reagrupe las competencias requeridas. Después de varios años, el Foro Europeo para la Seguridad Urbana (FESU), en asociación con una variedad de universidades, creó una red informal con el objetivo de pensar en una propuesta europea capaz de satisfacer las necesidades de formación. Desde el año 2009, con el apoyo de la Comisión Europea, cinco universidades –el Centro de estudio y de investigación sobre la policía de la Universidad de Toulouse I (Francia), la Facultad de derecho penal y de seguridad de la universidad de Maribor (Eslovenia), el Centro técnico y social de la Universidad técnica de Berlín (Alemania), la Escuela de criminología de Lieja (Bélgica) y la Universidad Oberta de Cataluña (España)– coordinadas por el FESU, trabajan en la definición de una propuesta para una “Maestría europea en seguridad urbana (MESU)”.

El proyecto MESU busca elaborar el contenido para una formación multidisciplinaria e interdisciplinaria recurriendo a la criminología, a las ciencias políticas, al derecho y a la sociología, según el país y el enfoque, y apoyándose a la vez en conocimientos científicos y en experiencias prácticas.

**pacitaciones** son muy valiosas para compartir las habilidades dentro de las organizaciones y entre éstas, y para fomentar el entendimiento entre las organizaciones asociadas.

Otras experiencias recurren a técnicas de “organizaciones en situación de aprendizaje” y a “comunidades de prácticas” (ver la contribución de Marc Parent, Comunidades de práctica) que ofrece la oportunidad que los profesionales puedan encontrarse en un marco confidencial y fuera del orden jerárquico, para intercambiar experiencias prácticas y sobretodo sus cuestionamientos.

El aprendizaje e intercambio de experiencias no sólo pueden contribuir a la construcción de conocimientos, experiencias y

habilidades para la prevención de la criminalidad, sino además a la promoción de códigos de práctica profesional, como en Francia, con la mediación social.

La formación en línea ha generado altas expectativas y ha sido ampliamente apoyada por las organizaciones internacionales. El número de iniciativas de este tipo esta en plena expansión. Sin embargo, la necesidad de encuentros presenciales sigue siendo importante para permitir a los participantes establecer redes, intercambiar prácticas y proponer enfoques innovadores de lucha contra la criminalidad y la violencia a nivel local. Las redes de profesionales de terreno regionales y locales, la tutoría, el intercambio de prácticas en línea y los foros de discusión regional contribuyen al perfeccionamiento profesional tanto a nivel internacional, nacional y local.

Aunque cada vez más se reconoce la necesidad de una capacitación especializada y de competencias relacionadas con la prevención de la criminalidad, continúa presentándose una falta de capacitación especializada en muchas partes del mundo. Una gran parte de la capacitación existente tiende a ser restringida y centrada en la policía, y no refleja el importante papel de los gobiernos y otros actores en la prevención. Existe una necesidad particular de capacitación y de herramientas para desarrollar habilidades prácticas en el desarrollo de asociaciones y enfoques participativos, y para integrar las cuestiones de los derechos humanos. Es importante desarrollar más cursos de pregrado y postgrado acerca la prevención de la criminalidad en los países desarrollados y en desarrollo con el fin de elaborar un programa integral que refleje las normas y estándares internacionales. En los países desarrollados también deben incluirse perspectivas comparativas que tengan en cuenta las prácticas innovadores provenientes de países en vías de desarrollo.

Parece haber una nueva tendencia que responde a las necesidades de especificidad de las formaciones en prevención y que va hacia la certificación de los curriculums de formación. En la medida en que las instituciones de enseñanza no cuentan necesariamente con especialistas de la prevención, y en razón de la aparición reciente de la enseñanza en este campo, cada vez más se recurre a organizaciones o profesionales más especializados. Así, en numerosas ocasiones, el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) ha sido solicitado por gobiernos u organismos que imparten formaciones a su personal. El proceso de certificación permite ir más allá de los límites universitarios o corporativos e incluir en los programas enfoques más integrales.

---

# Contribuciones

---

## **Capacitación en diversidad, dirigida a la policía del reino unido: lecciones y limitaciones**

Michael Rowe, Universidad de Victoria, Wellington

La capacitación en igualdad y diversidad, dirigida a los servicios policiales en el Reino Unido, se transformó, como sucede con muchos otros asuntos en la policía, por las recomendaciones formuladas en el informe de 1999 de la investigación de Macpherson acerca del asesinato racista de Stephen Lawrence, un joven negro, en Londres en 1993. Este informe de Macpherson ha dado forma a gran parte de la agenda policial de la última década y ha dado lugar a innovaciones en términos de los aspectos de la actividad policial, desde la vinculación de la víctima a la investigación de la escena del crimen, el manejo de las investigaciones del delito y la participación de la comunidad en los asuntos policiales<sup>691</sup>. Aunque el informe ha generado cambios en muchos aspectos policiales, el impacto que ha tenido en términos de mejoramiento de las relaciones de la policía con las comunidades de minorías étnicas ha sido confuso, contradictorio y difícil de identificar en un contexto más amplio, en el que la policía ha sido transformada por los nuevos imperativos de seguridad relacionados, entre otras cosas, con la delincuencia callejera y el terrorismo, los cuales se considera que han tenido efectos nocivos en las relaciones de la policía con algunas comunidades étnicas minoritarias.

Desde luego, no hubo falta de acción en términos de la respuesta del servicio de policía al programa de capacitación iniciado por la Investigación de Macpherson. Los servicios individuales de policía, la Asociación de jefes de policía (ACPO), el Ministerio del Interior, las autoridades de policía, las universidades, los consultores en gestión, y los proveedores de capacitación, colectivamente entregaron una serie de programas a los funcionarios y al personal civil de todos los rangos. Las repercusiones logísticas y financieras de estas disposiciones han sido considerables. En el período inmediatamente posterior al informe de la investigación, el Servicio de policía metropolitana de Londres dio un curso de uno o dos días a 35.000 oficiales y otros miembros del personal, entre octubre de 1999 y diciembre de 2002. Los costos directos de esta capacitación fueron de £3,4 millones, más los costos adicionales de oportunidad de £10,7 millones (Policía metropolitana, 2005, pers. com.). Al igual que la mayoría de los asuntos relacionados con la policía en Inglaterra y Gales, estas disposiciones han variado de un servicio a otro en términos de contenido y estructura. De acuerdo con la tendencia más general de la capacitación de la policía en el siglo XXI, la responsabilidad del desarrollo de una capacitación en diversidad es delegada a los servicios locales que deben operar de acuerdo a las directrices centrales. Esto significa inevitablemente que lo que sigue se basa en observaciones generales sobre la capacitación de la policía en diversidad, lo cual no se podría aplicar a todos los programas desarrollados en todos los servicios.

Posiblemente, la conclusión más importante de la investigación de Macpherson fue que el servicio de policía era 'institucionalmente racista', y un aspecto clave de la posterior capacitación fue estimular a los funcionarios para desarrollar una práctica reflexiva sobre el papel que la policía tiene en las relaciones con la comunidad. Este enfoque refleja estrategias de capacitación más amplias, destinadas a desarrollar los oficiales como 'estudiantes autodirigidos' que participan en el desarrollo profesional. Sin embargo, varias evaluaciones de recientes capacitaciones de la policía en relaciones con la comunidad y relaciones raciales, han señalado que los esfuerzos para luchar contra el racismo institucional en esos programas han fracasado frecuentemente<sup>692</sup>. En varias ocasiones, la investigación ha encontrado altos niveles de cinismo por parte de los oficiales y del personal civil hacia los programas de capacitación obligatoria, quienes consideran que son impulsados políticamente, en lugar de ser una respuesta legítima a los problemas que surgen en la policía<sup>693</sup>. Con relación a esto, la necesidad de una capacitación para abordar temas emotivos relacionados con los valores personales, las actitudes y creencias, ha hecho que la introducción del concepto de racismo institucional en los programas haya causado controversia en muchas ocasiones. En un contexto en donde el personal encargado de la capacitación está obligado a dar un gran número de cursos en un corto período de tiempo, es evidente que ha habido una tendencia a evitar un debate prolongado de la cuestión del racismo institucional, a pesar de que este fue un componente clave de la reforma posterior a la investigación de Macpherson.

---

691 Rowe, M. (ed) (2007), *Policing Beyond Macpherson*, Cullompton: Willan Publishing.

692 Informe de la Policía metropolitana (sin fecha): *Interim Report: Evaluation of the Diversity Training Programme* (Croydon Borough, Londres, Policía metropolitana); Instituto de Estudios sobre el Empleo (2003), *A Review of Community and Race Relations Training in the Metropolitan Police Service*, (Brighton: Instituto para Estudios sobre el Empleo); Rowe, M. y Garland, J. (2003) 'Have You Been Diversified Yet?' Desarrollos de la capacitación de la policía en relaciones raciales con la comunidad en Inglaterra y Gales, *Policing and Society*, 13 (4): 399-411. 84

693 Rowe, M. y Garland, J. (2003) "Have You Been Diversified Yet?" Desarrollos de la Capacitación de la Policía en Relaciones Raciales con la Comunidad en Inglaterra y Gales, *Policing and Society*, 13 (4): 399-411.

---

## Contribuciones

---

Mientras continúan las preocupaciones sobre el contenido de las capacitaciones en igualdad y diversidad, la atención se ha dirigido cada vez más a los problemas asociados a la mala gestión de los programas. Como lo señaló la Comisión para la Igualdad Racial (CRE)<sup>694</sup>:

“... la capacitación en igualdad racial requiere un manejo especializado efectivo que la apoye. Existe un potencial real para una ‘reacción’, sobre todo entre algunos oficiales blancos, y la capacitación en igualdad racial sigue siendo mucho más ‘politizada’ y sensible que otros tipos de capacitación. A menos que el servicio de policía se prepare sistemáticamente para enfrentar estas cuestiones, el aprendizaje y el desarrollo de cuestiones relacionadas con la raza y la diversidad seguirán siendo limitados”.

A pesar de estas precauciones, varios estudios han argumentado que lo único que ha inhibido el avance de la capacitación en relaciones raciales con la comunidad es la falta de apoyo a la gestión<sup>695</sup>, con la impresión de que los directivos podrían estar más preocupados por el cumplimiento de determinadas ‘cuotas’ obligatorias (en términos del número de personal capacitado) que por la elaboración de sistemas de control interno para garantizar que las lecciones aprendidas en la capacitación sean implementadas diariamente en el lugar de trabajo. La Inspección de policía de Su Majestad (HMIC)<sup>696</sup> encontró una serie de cuestiones que iban ‘en detrimento de la eficacia y eficiencia de la capacitación’, como la falta de claridad y dirección en la estrategia general de la capacitación dentro del servicio, que las evaluaciones del personal no apoyan la capacitación en relaciones raciales con la comunidad, que la supervisión inadecuada afecta los mensajes generales de la capacitación, y que los propios instructores no son seleccionados ni dirigidos en forma adecuada.

La HMIC también encontró que había una falta de evaluación coherente y sólida de los cursos de capacitación en diversidad, un tema que se ha repetido constantemente en la era post-Macpherson en la oferta general de capacitación<sup>697</sup>. Tamkin et al.,<sup>698</sup> en su examen de la capacitación impartida sobre relaciones raciales con la comunidad en el Servicio metropolitano de policía, encontraron que no sólo se estaba realizando ‘muy poca evaluación local’, sino también que los ‘principales indicadores del rendimiento no [habían] sido identificados y que los datos no estaban siendo recolectados periódicamente’. Esta falta de control sistemático y de trabajo de evaluación pueden tener una serie de efectos perjudiciales en el éxito de la capacitación en relaciones raciales con la comunidad, incluyendo la continuación de prácticas de capacitación deficientes, una falta de análisis de los resultados del aprendizaje, y una falta de comprensión de cómo las nuevas ideas venían manifestándose en el comportamiento en el lugar de trabajo. Asimismo, la evaluación a fondo puede ayudar a perfeccionar los cursos para que las habilidades desarrolladas por los aprendices puedan tener un impacto real sobre la relación de la policía con las minorías étnicas locales. La falta de una gestión sólida y una reflexión estratégica en la implementación de la capacitación en diversidad, puede dar la impresión de que estos programas únicamente son realizados cuando el sujeto es ‘temporalmente popular’, tal vez precipitados por una ‘señal de aviso’ como la investigación del caso Lawrence, pero hay muy poco para mantener dicha capacitación o para implementarla de forma sistemática durante un largo período. En cambio, la capacitación en diversidad parece existir por sí misma, como un ejercicio ‘independiente’ que a menudo no es objeto de seguimiento en las evaluaciones de personal, o en los cursos de actualización<sup>699</sup>.

La reciente experiencia de capacitación en diversidad de la policía en Gran Bretaña indica que las preocupaciones reales acerca del contenido y del programa deben tener en cuenta las dificultades de la gestión y ejecución de los programas. Incluso se deben hacer frente a las principales preocupaciones en cuanto a hasta dónde la capacitación puede –por sí misma– proporcionar los medios para enfrentar las grandes dinámicas institucionales del racismo, el desequilibrio en las relaciones de poder entre la policía y las comunidades marginadas, y las causas estructurales que contribuyen a dicha marginación. Los programas de capacitación mejorados o reformulados no pueden proporcionar soluciones a los problemas estructurales de la organización, profundamente arraigados. Aunque se han presentado algunos avances en la capacitación de la policía en términos de respuesta a las recomendaciones del Informe de Lawrence, no se han tenido en cuenta los efectos generales que pueden tener los programas sobre el trabajo de la policía en general o sobre las relaciones de la policía con las comunidades minoritarias, en particular.

---

694 Comisión para la Igualdad Racial (2005) *A Formal Investigation of the Police Service in England and Wales*. Londres: Comisión para la Igualdad Racial pp. 95

695 Véase, por ejemplo, Loveday, B. (2000) ‘Must Do Better: The State of Race Relations’ en A. Marlow y Loveday B. (eds) *After Macpherson: Policing After the Stephen Lawrence Inquiry*, Lyme Regis: Russell House Publishing

696 Inspección de policía de Su Majestad (HMIC) (2003), *Diversity Matters*. Londres: Ministerio del Interior. pp. 28.

697 *Ibid*, Inspección de policía de Su Majestad (HMIC) (2005), *Managing Learning: A Study of Police Training*. Londres: Ministerio del Interior

698 Tamkin, P., Pollard, E., Djan Tackey, N., Strebler, M. y Hooker, H. (2003) *Review of Community and Race Relations (CRR) Training in the Metropolitan Police Force*. Brighton: Instituto de Estudios sobre el Empleo. pp 48.

699 Docking, M. y Tuffin, R. (2005) *Racist Incidents: Progress Since the Lawrence Inquiry*. Londres: Ministerio del Interior. Informe en línea 42/05.

---

# Contribuciones

---

## **Comunidades de práctica**

de Marc Parent, Servicio de policía de Montreal

### **El entorno en continuo cambio**

El entorno de una organización como el Servicio de policía de la ciudad de Montreal (SPVM), como cualquier otra organización de la policía, está cambiando a una velocidad vertiginosa. Para adaptarse a ese continuo cambio, la evolución del SPVM (primera organización policial municipal de importancia en Quebec y segunda en Canadá en número de funcionarios (SPVM, 2008)), se apoya en un conocimiento cada vez más complejo, basado en la acumulación y el rápido desarrollo de los conocimientos. En un contexto de jubilaciones masivas y de oficiales cada vez más jóvenes, existe una pérdida considerable de conocimientos y una creciente demanda de servicios, diversos y complejos, para una población exigente y heterogénea. Los empleados deben estar en capacidad de aprender y compartir los conocimientos para llevar a cabo con éxito y permanecer en la vanguardia del conocimiento en sus actividades. También deben acumular conocimientos a lo largo de los años, aprovecharlos e intercambiarlos dentro de su organización para contribuir al proceso de construcción y desarrollo de su experiencia para poder llevar a cabo su mandato de seguridad pública.

### **El SPVM, una organización aprendiente**

A pesar de que el desarrollo de prácticas administrativas dedicadas a la gestión del conocimiento y aprendizaje organizacional constituye un amplio campo de estudio, ninguna organización en el campo de la policía se basa en un enfoque administrativo, como la organización aprendiz, ni tampoco ha sido registrada en forma precisa y accesible. Fue así como surgió la idea, fuertemente motivados por el interés de evaluar un modelo de pensamiento en gestión como una organización aprendiz. Sabiendo que este modelo podría convertirse en una cuestión estratégica para la organización del SPVM, el proyecto buscó identificar nuevas vías para la organización, con el fin de desarrollar mejores modelos de aprendizaje como resultado de esta reflexión.

Es precisamente con relación a esto que el desarrollo de una comunidad de práctica ha visto, como estrategia para la gestión de los conocimientos, que pueden apoyar mejor a la comunidad policial en materia de seguridad pública, más concretamente en términos de uso de la fuerza.

### **El uso racional y ético de la fuerza: una cuestión estratégica**

El uso racional y ético de la fuerza de policía constituye un reto estratégico para la SPVM. Normalmente, el funcionario puede apelar a técnicas complejas y normas con las cuales puede evaluar la intervención con un aviso verbal y, en muy raras excepciones, recurrir al uso de armas de fuego. Cuando los policías de Quebec se encuentran bajo juramento ante la Escuela nacional de policía de Quebec, se benefician de una de las formaciones de mejor reputación en el mundo, particularmente con respecto a las habilidades en el uso de la fuerza, bajo rigurosas normas de Quebec. Sin embargo, si no se utilizan ni se practican con frecuencia, estas se van deteriorando con el tiempo. Mantener las habilidades en el uso de la fuerza es una importante preocupación para los agentes de policía, quienes sienten una gran necesidad de compartir sus realidades e ideas, así como también de ayudarse mutuamente a practicar sus habilidades y evitar las dificultades diarias que se presentan en su oficio. Es a esto en particular a lo que debe responder el proyecto "Comunidad de práctica y entrenamiento en el uso racional de la fuerza", con su red y grupo de apoyo puede compensar la corrosión de las habilidades necesarias para el uso racional de la fuerza de todos los policías del SPVM.

### **La comunidad de práctica y entrenamiento en el uso racional de la fuerza por la policía: una innovación**

Las prácticas innovadoras colaborativas, la aplicación del trabajo y el desarrollo de la comunidad de práctica y entrenamiento en el uso racional de la fuerza por la policía (CdPCUJF), se están realizando desde el verano de 2005. El hecho de promover la gestión del conocimiento aumenta la velocidad, la calidad y la influencia de los procesos de aprendizaje, y permite que se apliquen en diversas formas, tanto en forma individual, colectiva (en equipo), así como organizacional.

Para los principales retos planteados por el entorno social y jurídico que rodea a la SPVM, la CdPCUJF representa un lugar de socialización que contribuye a la reflexión, la acumulación, la transferencia y la renovación de los conocimientos esenciales.

Iniciada a manera de proyecto piloto en el verano de 2005, la CdPCUJF sólo ha contado con 6 instructores. Dados los resultados de las prácticas exitosas en el curso del proyecto piloto, la SPVM autorizó, en el otoño de 2005, la expansión de la red CdPCUJF a todo el territorio a su cargo. La red está constituida actualmente por más de 100 agentes de policía (fuerza policial y de investigación), oficialmente reconocidos como instructores en el uso de la fuerza en su unidad de trabajo operativo. Estos oficiales, en pleno uso de sus funciones, asumen el papel adicional de instructores en sus respectivas unidades.

El apoyo ofrecido por los instructores consiste en una serie de actividades estructuradas diseñadas a manera de intercambios, prácticas (simulaciones, escenarios), de reflexión, que promueven un clima de confianza, autenticidad, intercambio y cooperación. Este enfoque tiene como objetivo principal el desarrollo de una comunidad de pares que inicie algunas de las prácticas aprendidas en el uso de la fuerza. Permite aprender de los aciertos y errores, la utilización óptima de las mejores prácticas y de las habilidades de los participantes, el desarrollo de estrategias y planes de acción, así como alentar y apoyar a la persona a través de su aprendizaje en la acción.

Mediante la formación de redes flexibles y vivas, en donde circulen la información y los conocimientos colectivos, es posible reunir la experiencia y las aptitudes de cada funcionario. En concreto, dentro de sus respectivas unidades de trabajo, los instructores planifican, animan y adaptan sus actividades de entrenamiento diario, respetando las normas formales de la Escuela nacional de policía de Quebec (ENPQ) en el uso de la fuerza. Además, cada instructor ajusta el ritmo y el contenido de las reuniones a las necesidades específicas de su unidad de policía, a los acontecimientos y, según el caso, a los comentarios de los aprendices de su grupo. El mejoramiento continuo de las capacidades y conocimientos de los oficiales permite el aprendizaje en la acción y genera una reflexión acerca de las prácticas cotidianas de la policía.

Por último, los instructores también intercambian entre ellos para compartir sus ideas, experiencias y éxitos. La creación de la comunidad de práctica enfoca sus actividades en el desarrollo de una red de entrenamiento dinámico y moderno. El acompañamiento del aprendizaje de los oficiales y grupos de trabajo hace que este enfoque favorezca el intercambio, el aprendizaje y la transferencia de conocimientos y habilidades.

### **Composición**

La comunidad de práctica esta compuesta principalmente por los 100 instructores de la unidad. Diez entre ellos desempeñan un papel especial de "instructor-acompañante", y animan a sus compañeros a disfrutar de su experiencia como instructores. Adicionalmente, la comunidad está guiada por una equipo de apoyo que consta del promotor original, un miembro del Consejo Directivo, un inspector regional que actúa como asistente del promotor en cuestiones de gestión, un comandante de la unidad, un consultor de servicio y asesoramiento de desarrollo de la gestión estratégica, quien desde el comienzo acompaña al promotor y a la CdPCUJF, y un instructor experto, especialista en el uso de la fuerza. Este último es el único cuya función requiere tiempo completo para el desarrollo de la comunidad de práctica, quien asume, para este efecto, las funciones de apoyo y asesoramiento técnico en el uso de la fuerza con los instructores, y tiene la responsabilidad de organizar la comunidad de práctica. Por último, el equipo principal cuenta periódicamente con la participación de algunos actores organizacionales en materia de apoyo, según los acuerdos de prestación de servicio entre las unidades.

El funcionamiento general de la comunidad de práctica, en términos de trabajo colaborativo en red, combina las prácticas y las estrategias virtuales (uso del correo electrónico, de un directorio compartido y del teléfono) y realiza reuniones reales periódicas u ocasionales entre los miembros, y entre éstos y el equipo principal. El ritmo de estos intercambios es muy variable, dependiendo de los actores involucrados. Estos intercambios son impulsados por las acciones organizativas del equipo principal y por las iniciativas de los miembros, de acuerdo a las respectivas necesidades de comunicación y colaboración. El equipo principal asume esencialmente la responsabilidad de poner a disposición y distribuir sus conocimientos, así como de alentar a los miembros a compartirlos con sus compañeros. De esta manera, las prácticas provenientes del desempeño del papel de instructor pueden ser difundidas por toda la red para que también sirvan de apoyo y asesoramiento a los instructores que desarrollan actividades locales de entrenamiento.

### **El estudio de la CdPCUJF**

El despliegue de la red de instructores y de la comunidad de práctica ha finalizado en todas las unidades operativas. Sin embargo, la evolución de la CdPCUJF continúa siendo objeto de evaluaciones, informes internos y estudios por parte de la consultora Nathalie Gravel.

Estos informes y estudios están destinados a evaluar el desarrollo progresivo de la comunidad y a formular algunas recomendaciones en este sentido al equipo principal. La consulta de estos tres informes, de sus estudios y observaciones generales desde el inicio del proyecto, permite constatar el ritmo del desarrollo de la comunidad de práctica.

Los resultados del análisis indican los incentivos y las limitaciones de la ejecución, y han influido en el desarrollo de la CdPCUJF; sus comentarios llevan a la conclusión de que el SPVM no parece constituir, en el plano estructural y cultural, un terreno naturalmente favorable para la aplicación de tales iniciativas. Sin embargo, cuando ciertas prácticas de gestión estratégica, de procedimiento e informativas se alinean para este fin, es posible superar algunos obstáculos de carácter organizativo y pueden aparecer procesos colaborativos eficientes. Por último, mediante el estudio de los diversos procedimientos de la gestión del conocimiento, se puede demostrar que el enfoque de estudio de la CdPCUJF busca comprender mejor algunas formas de aprendizaje organizacional que pueden observarse en el proceso de socialización llevado a cabo por la comunidad, y los posibles impactos de ciertas prácticas de gestión relacionadas con el surgimiento de ese aprendizaje. Los resultados demuestran el logro de aprendizajes organizacionales múltiples relacionados con las acciones conjuntas de gestión de conocimientos de la comunidad de práctica. Por su influencia, los actores organizacionales que actúan dentro de la comunidad de práctica, constituyen vectores de aprendizajes organizacionales múltiples para la SPVM. En primer lugar, el estudio identifica los aprendizajes de primer nivel, llamados de ciclo simple, de adaptación. De hecho, por la experiencia de la CdPCUJF, la organización ha aprendido a modificar sus estrategias de acción y paradigmas para adaptarse a las realidades funcionales que enfrenta. Por otra parte, los resultados del estudio también establecen la realización de aprendizajes superiores de segundo nivel, llamados de doble ciclo, de naturaleza más cognitiva. Al poner en tela de juicio ciertos valores y normas del servicio de policía, los actores de la organización cuestionan algunos elementos de su estructura institucional y de su cultura organizacional. En resumen, la participación en diferentes procesos de socialización del conocimiento que permiten el enfoque colaborativo de la CdPCUJF, en general parece favorecer el surgimiento de estos múltiples aprendizajes organizacionales.

En definitiva, dado el carácter innovador del proceso, este enfoque representa una importante contribución a la gestión del conocimiento y al aprendizaje organizacional en el medio policial.

De hecho, son muchos los desafíos que plantea el desarrollo de nuevas prácticas administrativas en materia de gestión del conocimiento en una organización policial altamente jerárquica, cuyas estructuras y procedimientos, fuertemente estandarizados, hacen que la cultura de obediencia tienda a favorecer cierta conformidad operacional y estratégica. Los resultados del estudio sugieren que el enfoque colaborativo que promueve el desarrollo de una comunidad de práctica puede ayudar a superar algunos de estos límites organizacionales estructurales y culturales. A esto se debe la importancia de los conocimientos y el espíritu de solidaridad que alimentan el tejido social del medio policial y que parecen constituir los vectores clave para compartir y ayudarse mutuamente. Estas ventajas parecen haber promovido la activación de los procesos de socialización y el surgimiento de diversos aprendizajes organizacionales. La gestión del conocimiento y el aprendizaje, dentro de un enfoque colaborativo y en un medio altamente jerárquico y fuertemente estructurado, sigue siendo un tema de estudios de gestión aún poco explorado en el ámbito académico. No obstante, los resultados de la investigación indican algunas pistas interesantes a este respecto y proponen además un marco operacional y ciertas herramientas de gestión dedicadas al desarrollo de este tipo de innovación organizacional. Como todas las instituciones públicas tienen un círculo de influencias organizacionales, los servicios de policía son un terreno fértil para la investigación, de gran interés e inspirador. Sin embargo, por su propia naturaleza, a veces considerada inflexible, estas organizaciones tienen una capacidad de transformación frecuentemente insospechada o subestimada, pero que merece ser descubierta y vista con gran interés.

La CdPCUJF ha contribuido durante los últimos tres años a capacitar continuamente a los oficiales de policía en el uso de la fuerza y a optimizar sus habilidades, como también a desarrollar un alto nivel de responsabilidad para que tomen conciencia de las cuestiones relacionadas con el uso de la fuerza, en particular la ética y la responsabilidad individual y colectiva.

El equipo

Los instructores de las unidades: Moderadores de las actividades de la CdPCUJF

Nathalie Gravel, asesora estratégica y del proceso.

Sylvain St-Amour, instructor en el empleo de la fuerza: Instructor experto.

Marc Parent, A/D: Promotor de la visión y la gestión en la organización.

---

# CAPÍTULO 9

**UN BREVE PANORAMA DE LA  
EVALUACIÓN EN PREVENCIÓN**

---



# Un breve panorama de la evaluación en prevención

Hemos mencionado en nuestro Informe Internacional 2008 acerca de la aparición y la consolidación de una tendencia cuyo objetivo es darle fundamento a las políticas públicas “basadas en el conocimiento” (*knowledge-based policy*) y los “datos” (*evidence-based policy*)<sup>700</sup>. Hemos identificado claramente de qué manera la evaluación de programas y estrategias de prevención se han convertido, hoy en día, en un imperativo del medio. En la edición 2010, pretendemos examinar en detalle **por qué y cómo es evaluada la prevención**.

Las organizaciones internacionales que patrocinan las prácticas en prevención de la criminalidad así como los gobiernos locales y nacionales, están interesados en la evaluación, su uso tiende a generalizarse. Cada vez más, los gobiernos se focalizan en la necesidad de dar cuenta de la calidad de los programas establecidos, y se conforman a la obligación, cada vez más importante, del proceso de rendimiento de cuentas. Se pueden observar algunos progresos en la diversificación de los métodos de evaluación empleados, de las preguntas que surgen y los objetos evaluados. Estas tendencias son testigos de la importancia creciente que ocupa la evaluación en el campo de la prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana. Como para toda política pública, y particularmente toda política pública “social”, la evaluación de la prevención presenta diversas dificultades tanto técnicas – ¿Cómo asegurar que tal resultado resulta de tal acción? – como estratégicas – ¿Cómo interpretar y utilizar los resultados de evaluación?

El Capítulo 9 se presenta un breve panorama de la evaluación así como de su relación con la prevención. También propone al lector algunos elementos claves respecto a los principales debates, al igual que algunas definiciones y la terminología empleada en este sector.

Existen **numerosos desafíos** en cuanto a la evaluación en prevención de la criminalidad. En efecto, es más difícil demostrar la ausencia de un delito que su presencia y el éxito de un programa en prevención del crimen se mide a menudo por el hecho que un acto criminal no se haya producido. A esta dificultad “clásica”, se añade, como lo veremos, el hecho de que las estrategias de prevención de la criminalidad se manifiestan la mayor parte del tiempo en una pluralidad de programas, por lo tanto, es necesario multiplicar las medidas en consecuencia para transmitir, de una manera justa, el grado de éxito de una estrategia o de un programa. Son escasas las posibilidades de que un solo indicador permita llevar a buen término una evaluación, haciendo, por lo

mismo, más complejo el ejercicio. Es difícil demostrar el vínculo de causalidad entre una política o una práctica en un campo en donde las interacciones juegan un rol esencial, como aquellas entre las diferentes políticas públicas (penales, sanitarias, sociales, educativas, etc...), interacciones entre las acciones ligadas a la prevención y a la seguridad y el contexto económico y social más general o incluso interacciones entre los objetivos de una medida y la habilidad particular de quien la implementa.

Es necesario precisar y discernir el **término de evaluación** de otros similares. En el marco de nuestro Informe, examinaremos las prácticas de evaluación, calificadas como tales por los actores, intentando lo más posible medir si respetan los estándares internacionales definidos por las Naciones Unidas (Véase más adelante). En base a los trabajos realizados por el programa Beccaria<sup>701</sup>, definiremos la evaluación como “la aplicación sistemática y rigurosa de métodos empleados para precisar objetivamente un programa de intervención o una política, en proceso o terminada, desde su concepción hasta sus resultados pasando por su implementación. La evaluación trata acerca de la ejecución y el cumplimiento de los objetivos de la práctica o de la política implementada y su objetivo es ser comprobada en cuanto a su eficiencia y su eficacia, su impacto y “perennidad”<sup>702</sup>. Se diferencia del diagnóstico de seguridad en que, aunque es igualmente esencial al establecimiento de una estrategia local de prevención de la criminalidad<sup>703</sup>, es anterior a la intervención y la evaluación sirve para establecer el grado de éxito, tanto en materia de resultados como en cuanto a la sostenibilidad de la estrategia o del programa.

La evaluación de las políticas públicas se ha instituido progresivamente como un requerimiento gracias a la influencia de dos procesos. Por un lado, después del retroceso del Estado paternalista en los años 1980 y 1990, los programas sociales han sido sometidos a la racionalización de los gastos públicos y a los

700 Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) (2008) *Informe Internacional sobre la Prevención de la Criminalidad y la Seguridad Comunitaria: Tendencias y Perspectivas*. Montreal: CIPC

701 Beccaria Programme, *Quality Management in Crime Prevention*. www.beccaria.de

702 *Ibid*, pp.250

703 Según referencia de ONU – Habitat, sin fecha, proveniente del informe precedente (p. 169, nota al pie de la página n°396). En la metodología del programa para ciudades más seguras de la ONU- Habitat.

evaluadores. Por otro lado, los escándalos financieros como el de la empresa Enron, han endurecido los mecanismos de control contable sobre las organizaciones, entre estas, las organizaciones subvencionadas por los gobiernos que se encuentran a menudo a cargo de las actividades de prevención. Hoy en día, la evaluación es considerada como una prioridad en todos los niveles territoriales.

## 1. La creación de estándares internacionales

### 1.1 Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (GENU)

La evaluación de los programas, de las prácticas o de las políticas ha tomado tanta importancia que la Organización de las Naciones Unidas ha creado en 1984 el Grupo de Trabajo Interinstitucional de Evaluación (GTIE), cuyo mandato consiste en promover la reflexión acerca de la evaluación de los programas de la ONU. Una evaluación llevada a cabo en 2000 por el GTIE, demostró que un grupo informal de agentes de evaluación de las diferentes oficinas de las Naciones Unidas que se reunían anualmente desde hacía 15 años, podían “contribuir de manera más sólida y concreta al progreso de las normas y prácticas de evaluación al interior de las organizaciones de la ONU así como de otras<sup>704</sup>. Al mismo tiempo, se recomendó llevar a cabo una acción más estructurada, un plan estratégico más preciso y la puesta en marcha de un sitio de Internet para mejorar el intercambio de los conocimientos. Estas reformas condujeron a la **creación en 2003 del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (GENU)** el cual reemplazó al Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Evaluación. Desde 2005, el GENU publica dos documentos de referencia acerca de las reglas y normas de evaluación<sup>705</sup>, así como perfecciona su plan de trabajo orientado por la reforma de la ONU y su valoración acerca de la función de la evaluación (mejorar las prácticas, métodos, normas y estándares) y sobre la profesionalización de la evaluación.

El GENU tiene una lista de 8 criterios esenciales para efectuar una buena evaluación<sup>706</sup>: (1) Transparencia en los procesos de evaluación; (2) Conocimientos especializados y experiencia en su aplicación; (3) Autonomía; (4) Imparcialidad de parte de los evaluadores; (5) Intencionalidad: el hecho de utilizar las conclusiones de la evaluación, suponiendo una planificación precisa en cuanto a la toma de decisiones futuras; (6) “Capacidad de

ser evaluado” es el hecho de comprometerse, antes de evaluar, a medir la capacidad del programa a ser evaluado; (7) Calidad de la evaluación; y (8) Seguimiento de las recomendaciones que surgen de la evaluación. Estos criterios, muy generales, deben ser considerados como los lineamientos fundamentales de toda evaluación. Sin tener como referencia esta lista, otras guías y recomendaciones sobre la evaluación en prevención llegan a las mismas conclusiones (véase más adelante).

La responsabilidad del GENU va más allá del tema de la prevención de la criminalidad, pero no por ello es menos aplicable a las agencias a quienes les concierne. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o incluso ONU- Hábitat son todos miembros del GENU y, como tales, se han comprometido a seguir y promover las reglas y normas establecidas por él al interior de su propia organización.

### 1.2 Las principales recomendaciones de las organizaciones internacionales

Otras organizaciones internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o incluso el Banco Mundial, han puesto en marcha políticas internas en materia de evaluación. Estas dos entidades realizan actividades de evaluación desde hace más de 30 años y comparten ciertos puntos en cuanto a su interpretación de la evaluación, especialmente a partir de las recientes redefiniciones de la función de la evaluación dentro de estos organismos. El BID creó, en 1999, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE por sus siglas en inglés), mientras que al mismo tiempo el Grupo Independiente de Evaluación (IEG por sus siglas en inglés) del Banco Mundial, evolucionaba de manera idéntica<sup>707</sup>. Para el BID y el Banco Mundial la evaluación debe tener dos objetivos: permitir apreciar la eficacia de los programas implementados y constituir una herramienta del rendimiento de cuentas y de la “imputabilidad”<sup>708</sup>. Otro elemento común a las dos instituciones internacionales es que los grupos encargados de llevar a cabo las evaluaciones benefician de una cierta independencia destinada a asegurar la integridad y la calidad del trabajo efectuado. En el caso del BID por ejemplo, la Oficina de Evaluación y Supervisión, rinde cuentas directamente al Comité de Dirección Ejecutiva y se encuentra libre de toda presión y conflictos de interés, conforme a los criterios establecidos por el Grupo de Cooperación en Evaluación del Banco Multilateral de Desarrollo (ECG).

704 Vease: <http://www.uneval.org/about/index.jsp?ret=true>.

705 Grupo de las Naciones Unidas para la Evaluación (GENU) (2005), *Reglas de evaluación aplicables en el sistema de las Naciones Unidas*. UNEG. Las principales recomendaciones tratan acerca de los siguientes temas: Transparencia, Experticia, Autonomía, Imparcialidad, Intencionalidad, Capacidad de ser evaluado, Calidad de la evaluación y Seguimiento. Normas de evaluación aplicables en el sistema de las Naciones Unidas. Ambos documentos se encuentran disponibles en: [http://www.uneval.org/normsandstandards/index.jsp?doc\\_cat\\_source\\_id=4](http://www.uneval.org/normsandstandards/index.jsp?doc_cat_source_id=4).

706 Grupo de las Naciones Unidas para la Evaluación, (2005b), *Normas de evaluación aplicables al sistema de las Naciones Unidas*. UNEG

707 World Bank (2003), *The first 30 years*. Grasso, P, Wasty, S. y Weaving, R. (Eds), World Bank Operations Evaluation Department. Washington D.C.: World Bank, disponible en la siguiente dirección : [http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/5c22e38fcca5c9e285256d1f071dc19/\\$FILE/OED\\_30yrs.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/5c22e38fcca5c9e285256d1f071dc19/$FILE/OED_30yrs.pdf), consultado por última vez el 23 de septiembre 2009.

708 World Bank e Independent Evaluacion Group (2009), *Evaluation for better results*, Washington D.C.: World Bank, disponible en la siguiente dirección: [http://siteresources.worldbank.org/EXTOED/Resources/ieg\\_brochure.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTOED/Resources/ieg_brochure.pdf), consultado por última vez el 23 de septiembre 2009.

De manera general, la práctica de la evaluación se desarrolla y se estructura dentro de las organizaciones internacionales, eso es para responder a las exigencias de gestión clásicas y para identificar las buenas prácticas y mejorar los programas sobre el terreno. Además, capacitación y herramientas son puestas a la disposición de los evaluadores para perfeccionar su práctica.

## 2. A nivel nacional, una exigencia que aspira a ser más sistemática

### 2.1 La evaluación de las políticas públicas se ha convertido en una prioridad

La evaluación se ha desarrollado enormemente en el marco de un **análisis** gerencial de las políticas públicas. En los años 70-80, bajo la influencia de las corrientes neoliberales de los gobiernos americanos e ingleses, se desarrolló una filosofía gerencial de la "gobernanza", poniendo el énfasis en la eficiencia de la gestión pública<sup>709</sup>. El Estado Benefactor y su gestión de los temas criminales y penales eran puestos en tela de juicio, considerados como una fuente de desigualdad para unos y de ineficacia para otros<sup>710</sup>. Las políticas públicas debían librarse de sus "sesgos ideológicos" para ser conducidas por los "hechos", para emular a la "gobernanza científica" impulsada por Campbell desde los años sesenta<sup>711</sup>. El éxito relativo de las políticas criminales y penales<sup>712</sup> debía medirse con referencia en métodos experimentales rigurosos, y generalmente cuantitativos, que permitieran alcanzar un ideal de eficiencia perfecta.

La corriente de la Nueva Gerencia Pública (NGP) ha sido adoptada en varios países. Por ejemplo, en Francia, la Ley de Orientación de las Leyes de Finanzas (LOLF), que entró en vigor en 2006, introdujo la necesidad de evaluar el rendimiento de las políticas públicas. En Inglaterra, es el Programa de política basada en la evidencia (*evidence-based policy programme* - EBPP) que se ha convertido claramente en la corriente dominante de las políticas públicas en materia de prevención de la criminalidad<sup>713</sup>. En estos países y otros, las organizaciones están obligadas a definir "objetivos de productividad" y resultados cuantificables los cuales son necesarios para la aplicación de un método cuantitativo de evaluación. Aún más, el costo de cada política pública, incluyendo los salarios de los funcionarios, es

escudriñado insistentemente, como por ejemplo en Canadá, se pueden identificar los diferentes costos ligados a las investigaciones criminales de la Real Policía de Canadá. Estos cambios son el resultado de dos corrientes paralelas: la de la gestión, centrada en el rendimiento, (*performance management*) y la de la decisión, fundamentada en las evidencias (*evidence based policy – EBP*)<sup>714</sup>. La primera corriente se refiere a la obligación creciente de las administraciones públicas a rendir cuentas (*accountability*). La segunda pone énfasis en las políticas guiadas por los datos empíricos.

Ciertos autores ponen en tela de juicio la idea de un verdadero cambio en la filosofía de la gestión pública subrayando que el Estado ha dado prueba siempre de racionalidad en la toma de sus decisiones y que estos "alborotos" serían más tarde "una transformación en la utilización explícita de los conocimientos por los tomadores de decisiones, los gestores y los actores sociales"<sup>715</sup>. Según Steve Jacob, una de las evoluciones más importantes en materia de evaluación estos últimos treinta años reside más que nada en la casi hegemonía del método experimental (véase más adelante).

A mitad de los años noventa, fueron creadas varias sociedades expertas en el tema, entre ellas la Sociedad Americana de Evaluación (*American Evaluation Society*), la Sociedad de Evaluación del Reino Unido (*United Kingdom Evaluation Society*), La Sociedad de Evaluación Europea (*European Evaluation Society*) y La Sociedad de Evaluación Australiana (*Australian Evaluation Society*), seguidas por la creación de la primera revista internacional dedicada al tema: *Revista de Evaluación Internacional (International Evaluation Journal)*. Desde entonces, estas organizaciones se han multiplicado, a veces a nivel continental (por ejemplo, la Asociación de Evaluación Africana), nacional o regional. Igualmente que en el caso de la ONU, no existe ninguna asociación específicamente y exclusivamente dedicada a la cuestión de la prevención de la criminalidad.

### 2.2 ¿Se generaliza la evaluación en prevención?

**En cuanto a una práctica "general", sistemática y regular, de la evaluación en un país dado, observamos importantes diferencias entre las naciones.** Nuestro análisis descansa sobre el estudio del cuestionario de las Naciones Unidas sobre la prevención en 2006 en el cual 42 países participa-

709 Laforce, D y Godin, R (2001), *Vers un nouveau profil de cadre en management public*, Observatoire de l'administration publique, ENAP, Télescope, vol.8, n°3, <http://www.enap.ca/OBSERVATOIRE/docs/Telescope/Volumes6-11/2001-juin-vol8num3.pdf>, consultado el 16/01/09; véase también Ocqueteau, F (2008), *La sécurité publique à l'épreuve de la LOLF, L'exemple de la DDSP de Seine et Marne et de la CSP de Coulommiers 2006-2007*, CERSA-CNRS.

710 Garland, D (2001), *The culture of control: Crime and social order on contemporary society*, Chicago: University of Chicago Press.

711 Campbell, D.T (1969), *Reforms as experiments*, *American Psychologist*, 24, 409-429.

712 Recordemos que en los años 70 resonaban los primeros desconciertos en materia de justicia actuarial en Estados Unidos (Harcourt, Bernard, 2007, *Against prediction: Profiling, policing and punishing in an actuarial age*, Chicago, Chicago University Press).

713 Véase: *Crime Reduction Programme*, también el sitio del Home Office.

714 Jacob, S (2009), *Opération chloroforme ou la réinvention de l'État rationnel : l'évaluation et les données probantes*, *Criminologie*, 42, 1, 201-223.

715 *Ibid.*, p.203 ; véase también Nutley S. M., Walter I. & Davies H. T. O. (2003), *From knowing to doing: A framework for understanding the evidence-into-practice agenda*, *Evaluation*, 10, 4, 440-462.

ron<sup>716</sup> así como en nuestros propios estudios que tratan sobre otros nueve países<sup>717</sup>. Nuestro interés recae en las preguntas 15 a 19 del cuestionario, las cuales tratan más específicamente de evaluación<sup>718</sup>. Es delicado utilizar las informaciones recabadas de este cuestionario puesto que las respuestas, siendo tan cortas, no aseguran la comprensión exacta que los países participantes tienen de la evaluación. Hay que tomar los datos extraídos de esos cuestionarios con las precauciones necesarias, estando bien concientes de que estas no reflejan perfectamente la práctica de la evaluación en cada uno de los países interrogados. A estos datos, se añaden los que provienen de nuestros propios estudios, en los cuales, hemos pedido explícitamente las informaciones concernientes a la práctica de la evaluación en prevención de la criminalidad.

Reuniendo estas dos fuentes de información pareciera que:

- 21.5% entre ellos, sea 11 países de 51, dicen que no practican evaluaciones en prevención de la criminalidad;
- 45%, 23 países de 52 dicen que sí recurren a estas evaluaciones.
- Por los tres países restantes, hace falta mayor información.

A primera vista, según estas cifras pareciera que la evaluación es practicada en el 75% de los países consultados. Sin embargo, solo 55% (28 sobre 51) de los países responden afirmativamente a la pregunta: "¿En su país, las políticas, estrategias y programas de prevención de la criminalidad incluyen: Adoptar la evaluación para medir rigurosamente lo que funciona?"<sup>719</sup>. Esta cifra baja a 49% (25 sobre 51) para los países que realizan evaluaciones de impacto (resultados esperados e imprevistos)<sup>720</sup>. Ciertas respuestas dadas en el marco del cuestionario de las Naciones Unidas no permiten considerar a la evaluación de una manera uniforme. Así por ejemplo, Siria responde positivamente

a la pregunta sobre la evaluación, pero precisa que ésta se realiza en el marco de reuniones periódicas entre los responsables del trabajo de la policía sin que sea posible determinar si este modo de intercambio responde a los criterios internacionales en evaluación tal como los define el GENU (ver más arriba).

Es necesario resaltar que las respuestas dadas por los países tratan sobre los objetivos que ellos mismos se han asignado, sin que sea posible precisar su tasa de implementación efectiva. Así mismo, aunque un país impone una evaluación sistemática de los programas subvencionados en prevención, ciertos factores pueden impedir la realización (costos demasiado elevados, mala planificación, pluralidad de patrocinadores con diversas exigencias o incluso cambios en las prioridades gubernamentales). Un estudio publicado en 2002<sup>721</sup> en Australia ha demostrado que 33% de los proyectos en prevención de la criminalidad han sido sistemáticamente evaluados, 12% parcialmente evaluados y 12% no evaluados. Por los 43% restantes, ninguna información estaba disponible. Ello da una idea del camino que falta por seguir en la materia considerando que Australia es un país en donde la evaluación es una tradición muy desarrollada.

La distribución geográfica de los datos recabados muestra que los países ricos practican más o menos ampliamente la evaluación. Por el otro lado, la cultura de la evaluación parece estar inculcada en algunos países intermedios o recientemente desarrollados, como Chile, México, Argentina, Sudáfrica, Bielorrusia, Estonia, Polonia o Hungría.

Más allá de los diferentes niveles en que la evaluación es practicada en los países examinados, las razones citadas por los gobiernos para promover la evaluación varían entre los países e incluso al interior de un mismo país.

716 Sudáfrica, Algeria, Alemania, Arabia Saudita, Bielorrusia, Bolivia, Brunei Darussalam, Canadá, Chipre, Colombia, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, España, Estonia, Estados Unidos de América, Grecia, Guatemala, Haití, Hungría, Islandia, Japón, Letonia, Lituania, Mauricio, México, Moldavia, Pakistán, Países Bajos, Polonia, Portugal, Siria, República de Corea, República Dominicana, República Checa, Rumania, Senegal, Serbia, Singapur, Eslovaquia, Eslovenia, Suecia y Suazilandia.

717 Bangladesh, Bosnia-Herzegovina, Croacia, India, Macedonia, Marruecos, Singapur, Túnez..

718 Las preguntas eran las siguientes: (nótese que P.1(e), P. 18 (a), (b), (c), (d) y P. 19 son particularmente importantes)

15. En su país, ¿han habido intentos sistemáticos para estimar los costos del crimen y las medidas de control del crimen incluyendo medidas de prevención del crimen?

16. En su país, el uso de estrategias, políticas o programas de prevención del delito basadas en el conocimiento, son facilitadas para:

(a) ¿Apoyar la generación y utilización de la información y datos útiles?

(b) ¿Apoyar y compartir la información y datos útiles?

(c) ¿Promover la aplicación de la información y datos útiles para reducir la victimización repetida, crímenes persistentes y áreas de alto índice de crimen.

17. En su país, las políticas de prevención del crimen, estrategias o programas promueven o planean procesos que incluyen:

(a) ¿Un análisis sistemático de los problemas de criminalidad, sus causas y factores de riesgo y consecuencias, en particular en el campo local?

(b) ¿Un plan que delinea los enfoques más apropiados y adapta las intervenciones a los problemas locales específicos en contexto local?

(c) ¿Un plan de implementación para alcanzar la eficiencia, eficacia e intervenciones sustentables?

(e) ¿Control y evaluación?

18. En su país, las políticas, estrategias o programas de prevención de la criminalidad incluyen:

(a) ¿Adoptar la evaluación para medir rigurosamente lo que funciona?

(b) ¿Adoptar análisis de costo-beneficio?

(c) ¿Medir la disminución del crimen, victimización o el miedo al crimen?

(d) ¿Medir los resultados y las consecuencias no intencionadas?

19. Se ha adoptado alguna evaluación de componentes o actividades específicas de la política nacional en prevención del delito de su país?

719 Pregunta 18 (a), ver más arriba.

720 "En su país, las políticas, estrategias o programas de prevención de la criminalidad incluyen: ¿Medir los resultados y las consecuencias no intencionadas?" Pregunta 18.d.

721 Jeffries, S., Payne, J., & Smith, R., G. (2002), Preventing Crime in Australia 1990-2002: A Selected Register of Crime Prevention Projects. Canberra: Australian Institute of Criminology.. Este estudio hace una revisión de 110 programas de prevención implementados en Australia entre 1990 y 2002.

### 3. Los objetivos asignados a la evaluación en prevención tienden a precisarse

En el campo de la prevención y de la seguridad ciudadana, se busca demostrar públicamente y, si es posible científicamente, la eficacia de las acciones para justificarlas frente a las políticas de tendencia represiva. En un contexto en donde la percepción de inseguridad – difícil de delimitar por naturaleza – es importante para la determinación de las políticas públicas, la evaluación de la prevención es generalmente considerada como el medio para racionalizar el debate.

**El desarrollo de la evaluación en prevención tuvo su origen en diversas motivaciones.** En nuestra edición anterior, habíamos advertido una evolución de las expectativas de la evaluación, partiendo del conocimiento de los resultados de la acción de prevención (“lo que funciona”) hacia el análisis de las razones que explican el éxito o el fracaso (“cómo funciona”). Como lo afirmó Dennis Rosenbaum hace más de 20 años, “[hay] una necesidad innegable de abrir la caja negra... y examinar los supuestos vínculos causales en nuestros modelos teóricos. Ya hemos ido más allá del punto de querer justificar si la prevención de la criminalidad funciona o no, y ahora estamos interesados en especificar las condiciones bajo las cuales son observados los resultados particulares (1988, p.381)”<sup>722</sup>. Algunos investigadores han propuesto algunas codificaciones útiles para la reflexión. De tal manera, Philippe Robert<sup>723</sup> reconoce la necesidad de contar con argumentos que justifiquen el valor de una política, reconoce también la utilidad del beneficio de una herramienta de soporte a la acción y la movilización, y advierte que la evaluación permite y favorece el debate y la clarificación de los objetivos de la prevención. Tim Hope destaca las diferentes razones para recurrir a la evaluación<sup>724</sup>. Para el cuerpo académico, la evaluación científica y rigurosa sería una herramienta esencial e ineludible para la mejora de nuestras sociedades. Para los tomadores de decisiones, las motivaciones para promover la evaluación se reflejan en tres maneras: **la obligación de rendir cuentas** (*accountability*) donde las prácticas de evaluación dan a las autoridades una mayor transparencia en sus estrategias de prevención; **la tecnología**, en donde habría que usar la evaluación como una herramienta que permita descubrir “lo que funciona”; **la validación**, utilizar la evaluación para demostrar por qué “eso que funciona” funciona, de manera que se compruebe la superioridad de un programa sobre otro. El hecho de que la práctica de la evaluación no concuerde siempre con

las mismas necesidades de todos los actores de la prevención, puede conducir a conflictos sobre la manera de dirigir la evaluación e interpretar los resultados.

Estas justificaciones en la práctica de la evaluación no son mutuamente excluyentes, sino más bien, afines en cuanto a que la conducción de una evaluación está hecha por y con una multitud de individuos cuyos objetivos son diferentes. El investigador que conduce la evaluación buscará estar conforme con una “cientificidad”, en su totalidad y eventualmente contar con un objetivo de investigación propio. En cambio, el profesional, verá una oportunidad de mostrar que su programa funciona y que merece continuar. El político podrá alimentar sus motivaciones políticas ya sea con un apremio de positivismo<sup>725</sup> (concluir que un programa funciona bien) o de negatividad (mostrar que hace falta poner fin a un programa).

Si las justificaciones de la evaluación son monumentalmente diferentes, las prácticas de evaluación parecen ayudar a dos objetivos perseguidos de manera distinta.

#### 3.1 La evaluación satisface principalmente las expectativas financieras o de gestión

Erigido principalmente por una corriente de pensamiento de estilo « gerencial », como se ha indicado anteriormente, la evaluación busca satisfacer naturalmente en mayor parte a la obligación de rendir cuentas (*accountability*) y a la voluntad de demostrar la pertinencia de una política o estrategia. En segundo lugar, la evaluación es utilizada ampliamente para determinar la **atribución de recursos y para controlar la buena implementación de dispositivos nacionales**. La renovación de una subvención puede depender de los resultados que el organismo o la iniciativa hayan demostrado.

Esta finalidad, la cual pareciera legítima, trae en ciertas ocasiones efectos secundarios dañinos, como la resistencia de los actores a participar plenamente en el proceso de evaluación o una competencia nociva entre los jefes del proyecto<sup>726</sup>.

En algunos casos, la evaluación busca verificar explícitamente si las personas encargadas de aplicarla, en sus diferentes rangos, han respetado su orientación. Puede servir también para medir la conformidad con las normas internacionales, como se hizo en el caso de la evaluación de la iniciativa nacional de lucha contra el lavado de dinero en Canadá<sup>727</sup>.

722 Citado en Pawson, R & Tilley, N (1997), *Realistic evaluation*, Sage Publications, London, p.11.

723 Robert, P.(2003), The evaluation of prevention policies, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 11, 1, 114-130.

724 Hope, T (2008), *Evaluation of safety and crime prevention policies, England and Wales*, Papel de trabajo de una presentación en el Taller de Evaluación de políticas de seguridad y prevención del crimen realizado por CRIMPREV en Bologna, 10-12 Julio 2008

725 Brodeur J.P. (1998), L'évaluation des programmes d'intervention sécuritaire, dans Ferret J. & Ocqueteau F. (eds), *Évaluer la police de proximité? Problèmes, concepts, méthodes*. Paris: IHESI, La Documentation Française, 13-21.

726 DIV (2009), *Analyse du volet prévention des contrats urbains de cohésion sociale*. Paris, Délégation interministérielle des villes.

727 EKOS (2004) *Évaluation à la fin de la cinquième année de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent et évaluation préliminaire des mesures de lutte contre le financement du terrorisme, Rapport final*. Toronto: Les Associés de la Recherche EKOS.

### 3.2 La evaluación también busca mejorar la intervención en prevención.

Después de treinta años, el desarrollo de las políticas de prevención ha naturalmente conducido a los políticos y actores a buscar la mejora de sus dispositivos y a establecer objetivos específicamente adaptados a la prevención. En ciertos casos, los objetivos asignados son algunas veces muy amplios y vagos y no permiten una evaluación de tipo experimental. Así por ejemplo, lo que se espera de una evaluación es que “mejore el servicio dado”<sup>728</sup> o “valore el funcionamiento interno de un programa”<sup>729</sup> o “estime la pertinencia de las medidas puestas en marcha”<sup>730</sup>.

Varias evaluaciones tienen por objetivo prioritario estimar si **se ha dado el servicio a la población objetivo de la intervención**. Este objetivo es particularmente importante para los programas de toxicomanía<sup>731</sup> o de apoyo a las personas socialmente excluidas o más vulnerables. Este objetivo responde igualmente a la preocupación de asegurarse que los fondos públicos atribuidos, distribución de ayuda financiera a las personas implicadas, ya sea intervención psicosocial, educativa o sanitaria, lleguen a cubrir todas las categorías de la población objetivo.

En razón del carácter innovador de numerosos dispositivos de prevención, la evaluación busca a menudo **recoger nuevos datos** acerca de los problemas percibidos por los actores locales, pero que no han sido estudiados con precisión. Por ejemplo, la evaluación de la acción de los embajadores y embajadoras de la paz en Quebec tiene por objetivo, en parte, conocer mejor los tipos de violencia que se desarrollan en los recintos escolares, así como los perfiles de sus autores, de las víctimas y de los testigos<sup>732</sup>. Los campos de la prevención y de la seguridad cotidiana han favorecido la creación de “**nuevas profesiones**”, las cuales hemos descrito en nuestro informe anterior, y que son **objeto de evaluaciones más sistemáticas** que las profesiones tradicionales. En este caso, la descripción estará más enfocada en la descripción de experiencias y condiciones de reclutamiento, formación, marco de empleo, articulación con los servicios existentes.

#### Trabajadores sociales en las comisarías y puestos de policía

En 2006, en Francia, se decidió desarrollar la experiencia de asignar trabajadores sociales a los puestos de policía y de gendarmería<sup>733</sup>. En 2008, la Secretaría General del Comité interministerial de las ciudades emprendió un proceso de evaluación de este programa, por medio del cual se constató que el 70% de las situaciones observadas por los trabajadores sociales estaban relacionadas con conflictos intrafamiliares (de los cuales el 40% eran conflictos conyugales)<sup>734</sup>. Las siguientes son las conclusiones de esta evaluación:

- ✦ Para los usuarios, el programa permite ofrecer respuestas más rápidas y completas, el trabajador social constituye una puerta de entrada a estructuras sociales y asociativas (alojamiento de urgencia, asociaciones caritativas, servicios de protección de la infancia, servicios sociales polivalentes, etc.);
- ✦ Para los servicios sociales, el programa permite detectar mejor las situaciones de violencia intrafamiliar, disminuir los plazos de toma de control y evaluar mejor el fenómeno;
- ✦ Para los servicios de policía, la presencia de los trabajadores sociales constituye un apoyo para incitar a las víctimas a asumir procesos judiciales, promueven la racionalización de las tareas policiales y genera sinergias benéficas entre la policía y los trabajadores sociales;
- ✦ Para los trabajadores sociales, el programa constituye la ocasión para implementar sus competencias en un contexto específico. Los puestos abiertos quedan por volverse permanentes económica y culturalmente, y las condiciones de trabajo deben ser mejoradas.

\* Muestra de 73 cuestionarios, seguidos de 18 entrevistas cualitativas (13 en zona “policía” (urbana), 5 en zona “gendarmería” (rural).

Fuente: SG-CIV (2008) Les intervenants sociaux en commissariat et gendarmerie. Guide pratique. Les éditions de la DIV, Repères. 99 pages.

728 Horber-Papazian, K., Favre, N., & Schaller, R. (2003), *Évaluation de la campagne LAOLA : Prévention dans les clubs sportifs*, Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique. Disponible en: [www.bag.admin.ch/evaluation/index.html](http://www.bag.admin.ch/evaluation/index.html)

729 Services fédéraux des affaires Scientifiques, Techniques et Culturelles (SSTC) (2001), *Évaluation des maisons d'accueil socio-sanitaire pour usagers de drogues : Rapport de synthèse global*. Obtenido de <http://www.belspo.be/belspo/home/pers/sococo/MASS%20rapport%20final.pdf>

730 Van Neste, C., Lemonne, A., & T. Van Camp, (2005), *Recherche relative à l'évaluation des dispositifs mis en place à l'égard des victimes*. Institut National de Criminologie et de Criminologie. Disponible en: [www.just.fgov.be](http://www.just.fgov.be).

731 Por ejemplo, Obradovic, I. (2006), *Enquête sur les personnes accueillies en «consultation cannabis» en 2005*, St-Denis: OFDT (Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies). Disponible en: [www.ofdt.fr](http://www.ofdt.fr)

732 Turcotte, D., Lamonde, G. & Lindsay, J. (2002), *La prévention de la violence à l'école primaire par la promotion des comportements pacifiques: évaluation du programme Les ambassadeurs et ambassadrices de la paix*. Montréal: Centre de recherche interdisciplinaire sur la violence familiale et la violence faite aux femmes (CRI-VIFF).

733 SG-CIV (2008). *Les intervenants sociaux en commissariat et gendarmerie*. Guía práctica. Editorial DIV, Repères. 99 pgs.

734 Muestreo de 73 cuestionarios, seguimiento a 18 entrevistas cualitativas (13 en zona de policía, 5 en zona de la gendarmería).

Por último, la especificidad de la prevención reposa en la formación de una coalición fuerte el cual es regularmente evaluado. Este tipo de evaluación se limita algunas veces a contabilizar las reuniones entre los asociados, pero podría también calificar la calidad de los intercambios y del trabajo conjunto.

La diversidad de estas situaciones refleja la doble inclinación en el génesis de las evaluaciones en prevención: en primer lugar, como toda política pública financiada por fondos públicos, está sometida a un control y un seguimiento más riguroso; por otro lado, el estudio de las prácticas de prevención incita a los principales actores a querer conocer mejor sus efectos y cernir mejor las modalidades de su puesta en marcha. Por ello, la evaluación puede llevar en sí finalidades muy variadas.

## 4. ¿Qué hay que evaluar?

La evaluación en prevención de la criminalidad puede tomar una multitud de formas. No solamente puede aplicarse a simples prácticas, a un programa (una parte o en su totalidad) o aún más a una política en su conjunto, también varía según las preguntas a las cuales trata de responder dentro de estas prácticas, programas y/o políticas evaluadas.

### 4.1 ¿Evaluar las estrategias, los programas o las prácticas?

La mayoría de las evaluaciones que nos ha sido posible consultar tratan acerca de programas completos, ya sea que el estudio trate acerca de los procesos, el impacto o los dos. Es lo que se encuentra generalmente en los sitios de Internet de las organizaciones que hacen una promoción activa de la evaluación y de sus resultados (tales como el Centro Nacional de Prevención del Crimen en Canadá y el Consejo Nacional de Prevención de Noruega). En algunos casos, la evaluación trata acerca de un solo aspecto de un programa, como por ejemplo la evaluación del tema de poder de detención confiado a los Oficiales de apoyo comunitario (*Community Support Officers*) en el Reino Unido<sup>735</sup>. Conviene mencionar nuevamente los límites del análisis ligado a las informaciones disponibles, en el sentido en que es muy probable que las “pequeñas” evaluaciones, las que no sirven más que para propósitos gerenciales del buen manejo del programa, que son conducidos internamente y por lo tanto no son objeto de una inversión importante por parte de los responsables del programa, tienen menos oportunidad de ser difundidas que las evaluaciones más importantes.

En la escala nacional es difícil dar una visión uniforme sobre la eficacia de las medidas de prevención, ya sea porque las acciones son muy dispersas, o porque las estrategias nacionales abrigan una combinación de diferentes programas puestos en marcha de manera más o menos uniforme a escala regional, local, incluso micro-local (un barrio). En lugar de querer evaluar el impacto global de todas las iniciativas y procesos resultantes de un programa o de una estrategia, algunas evaluaciones examinan proyectos similares y buscan identificar los elementos comunes explicando los resultados obtenidos. Hablamos entonces de **evaluación en ramificaciones**, particularmente interesantes en cuanto que permiten: despejar los componentes de un programa que aseguran su éxito, medir de manera muy sistemática la eficacia de un tipo de prácticas, incluso determinar el contexto en el cual hay más oportunidades de dar los resultados esperados. Estas evaluaciones son menos costosas que un estudio global del conjunto de la estrategia nacional.

Como la evaluación en ramificaciones se encarga de medir la eficacia de un modo operativo, en otros casos, los evaluadores buscan establecer la eficacia de un conjunto de programas para alcanzar un objetivo preciso. Estas **meta-evaluaciones alrededor de un tema preciso** buscan dilucidar las características principales de éxito de una intervención en el campo en cuestión.

Así es como el informe de investigación del CNPC sobre la reintegración social de los delincuentes toma en cuenta una multitud de programas alrededor del mundo para mostrar que los programas que funcionan mejor — lo que, en este caso, significa los programas que tienen a una menor tasa de reincidencia — son los que ofrecen una continuidad en el manejo del transgresor y que implican la colaboración de una multitud de actores, tales como la justicia, la salud, los servicios sociales, la familia del infractor, y las organizaciones comunitarias<sup>736</sup>.

**Notemos que a pesar de las dificultades inherentes ligadas a su práctica, varias estrategias globales de prevención han sido objeto de evaluaciones.** De tal manera, el Programa de Reducción del Crimen en Reino Unido fue evaluado en 2005<sup>737</sup>, y también el programa nacional finlandés de prevención de la criminalidad<sup>738</sup>, la Política Nacional de Seguridad Ciudadana (PNSC) así como la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP) en Chile<sup>739</sup>, igualmente, el conjunto de los programas de la National Community Crime Prevention en Australia<sup>740</sup> y la sección prevención y seguridad de los contratos urbanos de cohesión social de Francia<sup>741</sup>.

735 Lawrence, S (2004) *Community Support Officer (Detention Power) Pilot: Evaluation results*. London: Home Office

736 Griffiths C.T., Dandurand Y. & Murdoch D. (2007), *The social reintegration of offenders and crime prevention*, Ottawa: Centre national de prevention du crime, Sécurité publique Canada.

737 Homel, P. Nutley, S. Webb, B & Tilley, N. (2004), *Investing to deliver: Reviewing the implementation of the UK Crime Reduction Programme*. London: Home Office.

738 Savolainen J. (2005), *The effects of the National Crime Prevention Programme in Finland: A municipal-level analysis*, Scandinavian Research Council for Criminology, 47<sup>th</sup> Research Seminar, disponible en [http://www.nsfk.org/upload/files/seminarreports/researchsem\\_no47.pdf](http://www.nsfk.org/upload/files/seminarreports/researchsem_no47.pdf), consultado el 28 marzo 2009.

739 FLACSO-CHILE y División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior (2008), *Estrategia Nacional de Seguridad Pública "Evaluación Intermedia de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana"*. Santiago, Chile 2008. Recuperado Junio 4 2009 en: [http://issuu.com/flasco.chile/docs/evaluacion\\_intermedia](http://issuu.com/flasco.chile/docs/evaluacion_intermedia)

740 Esta evaluación no ha sido todavía objeto de una publicación.

741 Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) (2009), *Analyse du volet prévention des contrats urbains de cohésion sociale*. Paris: Délégation Interministérielle des Villes.

Algunas de estas evaluaciones concentran su atención sobre los **modos de organización de la estrategia nacional** de prevención (Francia, Chile): relación entre los rangos territoriales, aplicación de directivas nacionales por las personas en diferentes cargos locales, calidad del seguimiento y de las evaluaciones conducidas a escala local, calidad de las asociaciones locales, evaluación de la movilización y de la utilización de los recursos.

Otras evaluaciones han buscado, como en Finlandia, el **impacto de la estrategia nacional sobre el nivel de la criminalidad** en los municipios que se han beneficiado del dispositivo nacional. Veremos que la apreciación de la eficacia de un plan nacional de prevención sobre la criminalidad a la escala de un país conlleva dificultades metodológicas.

## 4.2 ¿Evaluar el proceso o el impacto?

La tipología de la evaluación es compleja debido a la diversidad de denominaciones encontradas para identificar el tipo de evaluación usada: evaluación de "diseño", de "implementación", de "formas", de "procesos", de "eficacia", de "eficiencia" de "efectividad", de "resultados" o de "impacto", los términos y su interpretación varían según los contextos y los idiomas.

Según Rossi y sus colegas, existen **cinco dimensiones evaluables en un programa**: su necesidad, su diseño (análisis del conjunto teórico sobre el cual el programa está construido y sobre la conciliación de esta teoría con el problema objetivo), la implantación y la calidad de los servicios dados (evaluación de los procedimientos o de la efectividad), el impacto del programa (hasta qué punto el programa cumple con los objetivos que tenía fijados) y la eficacia del programa (que se limita a un cálculo de costo-beneficios). Estas categorías no son, de manera indiscutible, mutuamente exclusivas y a menudo se recomienda mezclar las diversas evaluaciones para obtener una idea más precisa de la calidad de una práctica o de un programa<sup>742</sup>.

**Por nuestra parte, desarrollamos nuestro análisis con base a una distinción actual hecha entre la evaluación de procesos y de impacto**, sabiendo que estas dos tipologías son regularmente, objeto de evaluación en prevención de la criminalidad<sup>743</sup>. **La evaluación de procesos** incluye todos los elementos concernientes a la puesta en marcha de un programa y estos elementos degeneran en diversas apelaciones como la evaluación de implantación, de procedimientos, de

procesos o incluso de efectividad<sup>744</sup>. En todos los casos, se trata de apreciar en qué medida los procedimientos son implementados conforme a lo que estaba previsto y en caso contrario, de identificar las medidas tomadas eventualmente para arreglarlo. Estas sirven también para comprender cómo funciona un programa, cuáles son las dinámicas que implican el éxito o el fracaso de un programa sin necesariamente detenerse en este último punto, esto en la evaluación de impacto.

La evaluación de procesos es llevada a cabo frecuentemente, como lo podemos ver, en casi todas las prácticas de evaluación accesibles en los sitios del CNPC Canadá, del Consejo Nacional de Prevención de Noruega, Home Office en Reino Unido o incluso del NCCPP en Australia. Las evaluaciones de procesos son realizadas debido a que son consideradas fáciles en su realización y porque permiten enfatizar los elementos fundamentales de la implementación de la prevención: el partenariado, la metodología, el enfoque intersectorial.

**Las evaluaciones de procesos sirven en este caso para verificar la buena evolución de un programa** y son esenciales ya que permiten asegurar que resultados falsos no sean atribuidos equívocamente al programa en sí mismo, cuando están relacionados en realidad a los problemas encontrados en su ejecución. Hacer una evaluación de procesos permite también evitar los obstáculos de una apreciación negativa demasiado precoz. Por ejemplo, la evaluación del dispositivo de ingreso mínimo de inserción en el departamento de Meurthe y Moselle<sup>745</sup>, en Francia, ha permitido poner en evidencia el mayor impacto de las representaciones sociales de los trabajadores sociales sobre la puesta en marcha del dispositivo. En efecto, los individuos que presentaban dificultades sociales graves, y que eran vistos como menos "aptos para ser contratados", recibían paradójicamente menos servicios con respecto a los individuos que presentaban las mejores oportunidades de éxito (según los trabajadores sociales). De tal manera que el objetivo de disminución de las inequidades sociales no estaba siendo alcanzado, y aún más, estas inequidades fueron intensificadas por la manera en que el proyecto había sido implantado.

La **evaluación de impacto** se enfoca concretamente en los **resultados enunciados** deliberadamente por los promotores del programa. Este tipo de evaluación se interesa en los efectos y resultados de un programa y análisis, es decir, los cambios que se producen a partir de las acciones emprendidas en el marco del proyecto de prevención de la criminalidad.

742 Véase por ejemplo, CNPC, 2005, *Fonds pour la recherche et le développement des connaissances, Lignes directrices relatives aux rapports d'évaluation des projets*, Ottawa, Sécurité publique et Protection civile Canada.

743 Gray, S., 2006, *Evaluation practices of crime prevention projects: Examples from Belgium, Canada, Finland, France, Germany, Iceland, Italy, Portugal and Switzerland*. Montréal: International Center for the Prevention of Crime.

744 Es posible también incluir en esta categoría las evaluaciones de diseño, las cuales hemos discutido anteriormente, así como las evaluaciones para la gestión que tienen por objetivo dar las herramientas a los gestionarios de programas informándoles sobre el impacto de las decisiones tomadas hasta la fecha. cf. Gray, S. (2006), *Evaluation practices of crime prevention projects: Examples from Belgium, Canada, Finland, France, Germany, Iceland, Italy, Portugal and Switzerland*. Montreal: ICPC.

745 Boulayoune A. & Kaiser K. (1999), *Le dispositif de revenu minimum d'insertion dans le département de Meurthe et Moselle : Évaluation du dispositif de lutte contre le durcissement du chômage*, Laboratoire de sociologie du travail et de l'environnement social (LASTES), Groupe de recherche sur l'éducation et l'emploi.

## Ejemplo de medidas adoptadas y resultados obtenidos

Medidas adoptadas	Resultados obtenidos
Incremento en un 50% del patrullaje visible en CBD	Reducción del robo en 20-30% Reducción del miedo al crimen
Operación de los guardias en automóvil	Incremento y diversificación de los usuarios de CBD para comprar, trabajar, usar y proveer servicios, etc.
Candados de seguridad puestos en el 100% de las casas de un área definida para cierta fecha	Una reducción de entre 10-20% en el robo del área definida
Folletos de violencia doméstica distribuidos en todas las casas para Agosto del 2000	Víctimas de abuso intrafamiliar que se encuentran preparadas para reportar los incidentes al SAPS

Fuente: CNPC – *Construyendo una Sudáfrica más segura*

Este tipo de evaluación podría ser considerado a priori como el centro de los resultados esperados, sin embargo, sufre de una definición a menudo insuficiente de los resultados que surgen de un programa. Así, los resultados esperados del número de planes o intervenciones en prevención se expresan a menudo en términos generales de “disminución de la criminalidad y/o de la percepción de la inseguridad”. Varias evaluaciones subrayan este problema como uno de los límites importantes en la evaluación de resultados.

Según el análisis de 42 respuestas del cuestionario de la ONU y nuestros propios estudios; alrededor de 60% de los países hacen evaluaciones de impacto (29 países sobre 51). Como lo veremos en el siguiente capítulo, las guías de evaluación en prevención de la criminalidad presentan sistemáticamente estos dos tipos de evaluación, sin jerarquía entre ellos. De tal manera, los lineamientos de los reportes de evaluación de los proyectos, documento preparado por el CNPC<sup>746</sup>, indican que toda evaluación de programas en prevención de la criminalidad debería tratar al mismo tiempo sobre su implantación y sobre sus impactos.

Tomando en cuenta lo anterior y refiriéndonos a los trabajos de CRIMPREV sobre la evaluación, observamos ciertas **especificidades nacionales**. Ciertos países parecen privilegiar la evaluación de los procesos como Francia<sup>747</sup>, mientras que otros están generalmente más interesados en conocer el impacto o la eficacia de un programa como en el Reino Unido<sup>748</sup>.

Otra terminología utilizada corrientemente en inglés distingue los *outputs* de los *outcomes*. El primer término se refiere a la puesta en marcha del programa y demuestra de qué manera ha permitido la aplicación de **medidas** de las que se espera una reducción de la criminalidad. El segundo término se refiere de manera específica a la apreciación de la capacidad del pro-

grama de generar **resultados** en términos de reducción de la criminalidad.

La evaluación del impacto puede también tener aspiraciones más importantes interesándose en las consecuencias y en los **efectos inesperados y no intencionales de un programa**. El estudio del conjunto de los efectos producidos por una acción, sin que hayan sido explícitamente buscados y que sean benéficos o no, es raramente llevado a cabo. Este tipo de evaluación es evidentemente más compleja a realizar en primer lugar, porque el objeto de investigación es hipotético. Ciertas evaluaciones han buscado examinar el **desplazamiento de la delincuencia** del lugar de la intervención a otros lugares. Así, a partir de la instalación de cámaras de video-vigilancia sobre una avenida importante en Montreal, se ha investigado si la baja de los actos delictivos que se ha constatado en esta calle, no es “compensada” por un incremento en los alrededores inmediatos<sup>749</sup>.

El impacto de las reformas en los tipos de intervención policiaca ha sido objeto de mucha atención y conduce al planteamiento de la hipótesis de que, estos modos han sido objeto de apreciaciones pero no han sido examinados sistemáticamente en el marco de las evaluaciones. Se puede observar que las brigadas especializadas, como las SWAT en Reino Unido, Brigadas anti-criminalidad (BAC) en Francia, habían tenido por consecuencia no deseada, acrecentar las tensiones entre los servicios de la policía y la población en un barrio determinado. En 2008, el CIPC realizó un estudio comparado de las violencias urbanas<sup>750</sup>. En esta ocasión, el CIPC se interesó en el impacto de las prácticas policiales de las unidades especiales en terreno, en Montreal (Québec), en Francia y en Los Angeles (Estados Unidos)<sup>751</sup>.

La tipología presentada aquí está inspirada en la literatura existente sobre el tema. Como tipología, representa categorías

746 National Crime Prevention Council (NCPC) (2005), *Lignes directrices relatives aux rapports d'évaluation des projets*. Ottawa: Public Safety Canada

747 Wyvekens, A. (2008), De « what works » en « bonnes pratiques », *Y a-t-il un bon usage du pragmatisme anglo-saxon?*, Draft paper of a presentation at the Workshop on Evaluation of safety and crime prevention policies held by CRIMPREV in Bologna, 10-12 July 2008

748 Hope, T. (2008), op.cit

749 Carli, V., (2008), *Assessing CCTV as an effective safety and management tool for crime-solving, prevention and reduction*. Montreal: CIPC.

750 Brodeur J.P., Mulone M., Ocqueteau F., Sagant V. (2008), *Brève analyse comparée internationale des violences urbaines*, Montréal, CIPC, 47 páginas.

751 *Ibid.* pp15-23.

ideales, que en la realidad podrían parecer menos distintas una de las otras y tomando en cuenta también que la terminología utilizada puede variar según el país.

### **4.3 Evaluar la efectividad, la eficiencia o la eficacia?**

Evaluar la efectividad consiste en determinar si las medidas previstas han sido bien instaladas, mientras que la eficacia corresponde a la capacidad de alcanzar los objetivos fijados en el programa. Estas dos prácticas corresponden más o menos a las evaluaciones de procesos y de impacto, las cuales han sido, respectivamente, presentadas con anterioridad.

Por el contrario, no hay que confundir estas prácticas de evaluación con las evaluaciones de eficiencia que se limitan a hacer el cálculo de costo-beneficio de un proyecto o programa, estas evaluaciones están a menudo acompañadas de evaluaciones de eficacia. Estas últimas no son siempre aplicables con facilidad al campo de la prevención de la criminalidad donde los "costos" del crimen no pueden estar forzosamente reducidos a una simple cuestión monetaria — es igualmente difícil medir el costo de la disminución de la calidad de vida. Sin embargo, estas estimaciones pueden ser útiles para demostrar que la prevención cuesta menos que la represión (acción de la policía, costo del funcionamiento de los tribunales y establecimientos correccionales).

Al interior de los países examinados en nuestro estudio, 29% (28 de 46 países) entre ellos afirman hacer cálculos costo-beneficio de sus programas y políticas en prevención del crimen. En cuanto a la comparación, esta cifra es de 57 % para la evaluación de resultados y de impacto (en el cuestionario de la ONU, los dos tipos de evaluación son incorporados en la misma categoría), y a 68% cuando se trata de medir simplemente la disminución de la tasa de criminalidad y/o de victimización.

## **5. La difusión de los resultados de las evaluaciones**

### **5.1 Se recomienda ampliamente la difusión de los resultados**

La transparencia de los resultados y del método de la evaluación, permite apreciar los alcances del programa a la vista de la metodología utilizada y mejora la capacidad de análisis tomando en cuenta las diferentes variables del estudio.

Las guías de evaluación insisten desde un principio en la necesidad de establecer una estrategia de comunicación clara y flexi-

ble que permita por un lado, garantizar un espacio de difusión de los resultados de la evaluación (con el objetivo de fomentar la reflexión sobre la evaluación, pero aún más sobre la prevención de la criminalidad), al mismo tiempo que los principales actores implicados deben estar serenos frente a una eventual propagación de una imagen negativa a la externa, esta posibilidad permite mejorar la colaboración entre los actores la cual es necesaria. Una vez más, estos consejos se encuentran en las guías de evaluación que hemos consultado<sup>752</sup>. El reglamento de la Oficina de Evaluación y Supervisión del BID sigue estos consejos pues su política de difusión oficial prevé que "el principio general es hacer que la información esté disponible al público, a menos que exista una razón de fuerza mayor que requiera guardar confidencialidad"<sup>753</sup>. No obstante, algunas restricciones son aplicables. La limitación más significativa es la posibilidad de que un país participante (en el cual se aplica la evaluación) niegue la difusión de los resultados. En este caso, sólo el resumen de la evaluación se hace público. La posición del BID ilustra perfectamente la tensión que puede existir entre, la necesidad de publicitar los resultados de la evaluación y la necesidad de obtener la colaboración de los individuos implicados en los programas evaluados.

Varias organizaciones hacen una promoción activa de la evaluación y publican sus resultados en sus sitios internet (tales como el Centro Nacional de Prevención del Crimen en Canadá o su homólogo en Suecia El Bra). Conviene mencionar que estos resultados son presentados solo bajo la forma de fichas sintéticas y no permiten apreciar los fundamentos metodológicos de los estudios, lo que limita la interpretación que se puede hacer<sup>754</sup>.

La difusión de los resultados de evaluación constituye una difícil prueba para los actores involucrados en la implementación del programa evaluado quienes pueden sentirse amenazados por la posibilidad de una evaluación negativa de sus prácticas. Es por ello que las diferentes guías de evaluación recomiendan llevar a cabo estas actividades, si es posible, a lo largo del proceso de evaluación para que los actores no rechacen automáticamente una evaluación que mostraría ciertas disfunciones del programa. En Chile, la evaluación del Programa Comuna Segura (PCS) no ha sido publicada<sup>755</sup>. Luego de las primeras evaluaciones del proceso, el programa experimentó cambios importantes y fue reemplazado por un nuevo dispositivo: los Planes Comunales de Seguridad Pública, estrategia basada en la responsabilización y la autonomización de las autoridades municipales y que ha dado lugar a evaluaciones más difundidas<sup>756</sup>.

772 Carli, V. (2008). *Assessing CCTV as an effective safety and management tool for crime-solving, prevention and reduction*. Montréal: ICPC.

773 Brodeur JP., Mulone M., Ocqueteau F., Sagant V. (2008). *Brève analyse comparée internationale des violences urbaines*. Montréal : CIPC. 47 pages.

774 *Ibid.* Pp. 15-23.

775 Gray S. (2006). *Evaluation Practices of Crime Prevention Projects: Canada, Finland, France, Germany, Iceland, Italy, Portugal and Switzerland*. Montréal: ICPC. Pp 41-60.

776 Voir le chapitre précédent pour les références.

777 [www.iadb.org/love/](http://www.iadb.org/love/) (dernière consultation le 8/09/2009)

En otros casos, la falta de difusión de los resultados y enseñanzas de las evaluaciones puede estar relacionado con la dificultad de llegar a conclusiones operacionales. Por ejemplo, un estudio sobre la evaluación de los programas de prevención en materia de abuso de drogas en el Caribe<sup>757</sup> ha mostrado que entre las 30 evaluaciones llevadas a cabo en dos años, sólo 7 de ellas han sido publicadas, a lo que llevó al autor a comentar que si bien existe la capacidad de llevar a cabo el trabajo de campo y la recolección de datos, falta la capacidad de interpretar y reportar los resultados de estos estudios<sup>758</sup>.

## 5.2 La interpretación de los resultados

El debate acerca de la eficiencia de una política pública no concluye con la realización de la evaluación en la medida en que, como lo hemos visto, la metodología retenida juega un rol importante en cuanto a los resultados obtenidos, pero también en la medida en que se pueden hacer diferentes presentaciones de una misma evaluación. Así por ejemplo, la Iniciativa de Reducción de Robos (*Reducing burglary initiative*) británica ha sido evaluada en múltiples ocasiones<sup>759</sup> y los resultados han sido considerados como buenos, llevando a fortalecer la IRB y las medidas esencialmente situacionales<sup>760</sup>. Por el contrario, un estudio alternativo ha demostrado que las disminuciones en término de robos no pueden ser atribuidos a la IRB más que en 6 de los 20 lugares en donde la iniciativa fue implementada, poniendo en evidencia las carencias existentes en la interpretación de los resultados de las investigaciones anteriores<sup>761</sup>. Sin embargo, el Home Office considera que globalmente los resultados permiten concluir que el dispositivo tuvo impactos positivos<sup>762</sup>.

En otros casos, los resultados de las evaluaciones no son tomados en cuenta por los actores políticos. En primer lugar, **un programa puede perdurar a pesar de ser ineficaz**. Uno de los ejemplos más representativos de esta situación es el programa de educación preventiva contra el consumo de dro-

gas DARE (*Drug Abuse Resistance Education*), un programa de prevención del abuso de drogas en las escuelas implementado por oficiales de policía y que consiste en enseñar a nuestros niños y jóvenes a “decir no a la droga”. Según Rosenbaum<sup>763</sup>, es el programa más popular de prevención de drogas en las escuelas a nivel nacional en Estados Unidos, 200 millones de dólares le han sido otorgados anualmente, beneficiando a 26 millones de niños. Además, DARE se ha propagado a nivel mundial, más de 50 países lo han puesto en marcha. Sin embargo, todas las evaluaciones serias llevadas a cabo hasta el momento demuestran su ineficacia<sup>764</sup>. Los niños que participan en el programa no tienden a rechazar la droga más que los niños que no han estado sometidos al programa. Por lo tanto, a pesar de la unanimidad de los evaluadores, el programa cuenta con el apoyo de numerosos gobiernos y servicios de policía que parecen tomar en cuenta –fuera del marco de toda evaluación– la popularidad del programa, en particular, entre los oficiales de policía.

En el Reino Unido, en Canadá y más recientemente en Francia, el desarrollo de la videovigilancia, no deja de sorprender con respecto a las evaluaciones<sup>765</sup>, que demuestran su impacto limitado – que se reduce principalmente a los lugares cerrados.

El segundo tipo de “contradicción” de la evaluación es que se le puede **poner fin a un programa aunque haya sido evaluado positivamente**. Generalmente, esto es motivado por obligaciones ideológicas y/o morales, que tienen un peso más importante que las pruebas aportadas por los evaluadores.

La difusión de los resultados de la evaluación permite a los responsables de las políticas públicas clarificar los fundamentos de sus decisiones. De la misma manera, las lecciones aprendidas de las evaluaciones efectuadas en otros países permiten mejorar las prácticas, tanto de los decisores como de los actores de terreno. Se puede aprender tanto de los resultados negativos como de los positivos.

---

752 Véase capítulo anterior para referencias

753 [www.iadb.org/ovef/](http://www.iadb.org/ovef/), consultado por última vez el 8 de septiembre 2009.

754 Hope T. (2004), *Pretend it works : Evidence and governance of community safety in the evaluation of the Reducing Burglary Initiative*, Criminal Justice, 4 (3), pp.287-308.

755 Lunecke, A, 2009, *Política de Prevención des delito en Chile: Del Programa Comuna Segura – Compromiso 100 a los Planes Comunales de Seguridad Pública*, Informe solicitado por el Centro Internacional de Prevención de la Criminalidad, Montreal, Canadá.

756 *Ibid*

757 [http://www.cicad.oas.org/oid/NEW/en/Caribbean/2007/Report\\_Observatories\\_Grenada2007.pdf](http://www.cicad.oas.org/oid/NEW/en/Caribbean/2007/Report_Observatories_Grenada2007.pdf)

758 [http://www.cicad.oas.org/oid/NEW/en/Caribbean/2007/Report\\_Observatories\\_Grenada2007.pdf](http://www.cicad.oas.org/oid/NEW/en/Caribbean/2007/Report_Observatories_Grenada2007.pdf).

759 Véase, por ejemplo, Kodz J. & Pease K, (2003), *Reducing Burglary Initiative: Early findings on burglary reduction*, Home Office Research Findings 204, Londres: Home Office.

760 Barchecheat Olivier (2006), *La prevention des cambriolages résidentiels: quelques renseignements tires d'une approche compare* Montréal, CIPC, p.25.

761 Hope, Tim (2004), *Op.Cit*.

762 Home Office (2005), *Reducing Burglary Initiative: an analysis of costs, benefits and cost effectiveness*.

763 Rosenbaum D.P. (2007), *Just say no to D.A.R.E.*, Criminology and Public Policy, 6, 4, 815-824.

764 Blais É & Cusson M, (2007), *Les évaluations de l'efficacité des interventions policières : Résultats des synthèses systématiques*, dans M. Cusson, B. Dupont & F. Lemieux (eds.), *Un traité de sécurité intérieure*, Montreal: Hurtubise, 115-129.

765 Leman-Langlois Stéphane (2003), *The Myopic panopticon : The Social Consequences of Policing through the Lens*, Policing and Society, 13, 1, 44-58. Ver también: Leman-Langlois Stéphane (2008), *The Local Impact of Police CCTV on the Social Construction of Security*, in S.Leman-Langlois (Ed.), *Technocrime : Technology, Crime and Social Control, Chapter Three*, 27-45.

**En conclusión**, hemos presentado las carencias existentes en cuanto a los datos sobre los cuales se debe apoyar una evaluación. Esta ausencia de datos no permite llevar a cabo plenamente una cantidad importante de evaluaciones en las cuales la obtención de los resultados y su creación, se encuentran limitadas. Se ha hecho mención de la falta de sistematización de la difusión de los resultados de evaluación y de la difusión "parcial" que no permiten "leer" bien los resultados. Estos dos elementos constituyen los problemas mayores de la práctica de la evaluación en prevención de la criminalidad puesto que no permiten una óptima divulgación de las buenas prácticas y de buenos programas.

Pero, hay que subrayar igualmente que **el procedimiento metodológico de la evaluación en prevención no es imparcial**. Se le ha reprochado al método experimental que no es adecuado para evaluar programas complejos, particularmente aquellos basados en la comunidad. Los proyectos de tipo comunitario (*community-based*) son los menos evaluados, probablemente debido a su complejidad. Porque se llevan a cabo en múltiples niveles e implican una multitud de actores, es por lo tanto, más difícil de concebir una evaluación que permita rendir cuenta de la influencia diferenciada de cada uno de sus elementos. Ciertos autores consideran que el método experimental privilegia los programas simples que tienen como objetivo al individuo en perjuicio de los enfoques integrados, basados en la comunidad y que buscan cambiar las instituciones<sup>766</sup>. Es por ello que la implementación de métodos variados de evaluación, que reposan sobre datos e indicadores múltiples y favorecen los intercambios públicos entre actores nos parece crucial para apreciar la eficacia de las políticas de prevención.

Por último, si el método usado para evaluar provoca consecuencia sobre los resultados obtenidos, así también, la práctica de la evaluación tiene incidencia sobre las prácticas evaluadas. Imponer nuevos estándares de evaluación influye en las actividades de los actores, allí donde el "buen rendimiento" es a menudo esencial al manejo de un programa (o su promoción).

Este breve panorama de la evaluación en prevención demuestra una cierta distancia entre los objetivos de evaluación mostrados sistemáticamente y su verdadera puesta en marcha. La evaluación pareciera "el pariente pobre" de la prevención debido a diversas razones: costo elevado, desinterés por los resultados que ha aportado, pero también dificultad a sobrellevar los problemas metodológicos presentados particularmente en el campo de la prevención y de la seguridad. Son estos elementos del método de evaluación que abordamos en el capítulo 10.

---

766 Hope, T. (2005), *Pretend it doesn't work: The 'anti-social' bias in the Maryland Scientific Method scale*, European Journal on Criminal Policy and Research, 11, 275-296.

---

# CAPÍTULO 10

**METODOLOGÍAS DE LA EVALUACIÓN  
EN PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD**

---



# Metodologías de la evaluación en prevención de la criminalidad

Los desafíos metodológicos que conlleva la evaluación en general, y la evaluación en prevención de la criminalidad en particular, son objeto de nutridos debates que tratan hoy en día no solo sobre la necesidad o no de llevar a cabo una evaluación, sino de los medios para llevarla a cabo<sup>767</sup>. Para establecer las condiciones de implementación de una evaluación, hay que tomar en cuenta una serie de factores que influyen sobre la forma que esta tomará: límites de tiempo, límites de presupuesto, identificación de objetivos, tipo de programa y/o de práctica a evaluar, identidad de los evaluadores.

Los métodos de evaluación son aún en gran parte dominados por los enfoques experimentales que exigen un rigor científico. Sin embargo, modelos alternativos han sido concebidos para responder mejor a las necesidades de los actores sociales y a los propósitos particulares de la prevención, se busca cada vez más una pluralidad en los enfoques. Parece claramente que la evaluación en prevención, en sentido estricto, no adquiere valor si no está inscrita en una cadena de análisis y de herramientas que incluyen las técnicas y herramientas de diagnóstico y de seguimiento de la implementación (*monitoring*).

El desarrollo de los vínculos entre la investigación y la elaboración de políticas penales ha estado profundamente motivada por la firme (y muy controvertida) declaración de Martinson que, hablando de los programas de rehabilitación existentes en Estados Unidos, afirmó que “ninguno funciona” en 1974. El interés de los investigadores de evaluar el impacto de los programas de prevención de la criminalidad, así como el interés de los tomadores de decisiones de respaldar y motivar sus elecciones en los conocimientos, ha permitido, no obstante, el desarrollo de la evaluación.

## 1. A pesar del desarrollo de modelos alternativos, los métodos están aún dominados por el enfoque experimental.

### 1.1 El desarrollo de un método experimental de evaluación.

Las investigaciones de Donald Campbell en los años 1960<sup>768</sup> han jugado un rol fundamental para el desarrollo de la práctica estricta de la evaluación, a partir de estos trabajos precursores, esta práctica se ha enriquecido y diversificado. Campbell ha jugado un rol preponderante en el desarrollo de la idea de una “**sociedad de experimentación**” lo que significa una sociedad en la que las políticas sociales estarían determinadas por un proceso científico con el fin de determinar lo que funciona y lo que no funciona.<sup>769</sup> Esta defensa de una “política fundamentada en los hechos” ha cautivado el campo de la justicia penal y de la prevención de la criminalidad.

El pesimismo de Martinson hizo poner en duda esta práctica a medida que se generalizaba, y se fueron desarrollando “meta-evaluaciones” o revisiones sistemáticas de los resultados de las evaluaciones disponibles. Es, de hecho, porque sí “funciona” que fue aún más necesario determinar precisamente el contenido de lo que funciona. Es gracias al Congreso de Estados Unidos que, en abril de 1996, financió un informe sobre el tema, conocido con el nombre de “Informe Sherman” y producido por el Departamento de Criminología de la Universidad de Maryland. Titledo “*Previniendo el crimen: lo que funciona, lo que no funciona y lo que puede funcionar*”<sup>770</sup>, el documento sentó precedentes y la práctica de la revisión sistemática se difundió.

**El método “experimental” que Campbell preconiza, ha influenciado fuertemente el medio y, hoy en día, constituye una fuerte tradición,** mantenida principalmente por la creación en 1999 de la Campbell Collaboration, una red internacional de investigadores que practican la evaluación (y sobretodo la “meta-evaluación”) según el modelo experimental<sup>771</sup>. Este método sigue los preceptos positivistas clásicos de las ciencias predicando el uso sistemático de una comparación

767 cf. Pawson & Tilley, (2001); Connell et al., (1995) ; Fetterman (2007)

768 1963 and 1979 para referencias principales

769 Liddle, Mark, 2008, Reviewing the effectiveness of community safety policy and practice – An overview of current debates and their background, in *ICPC, International Report on crime prevention and community safety: Trends and perspectives*, Montreal, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 165-169.

770 Sherman L.W., Gottfredson D, MacKenzie D, Eck J, Reuter P & Bushway J (1996), *Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising*, A report to the United States Congress, prepared by the University of Maryland for the National Institute of Justice. Disponible en la siguiente dirección : <http://www.ncjrs.gov/works/wholedoc.htm>, consultada por última vez el 23 de septiembre 2009.

771 Welsh, B (2007), *L'approche scientifique en prévention du crime: Fondements, tendances, résultats et implications pour le Canada*. Ottawa: National Centre for the Prevention of Crime.

entre el grupo experimental (población sobre la cual el programa o la práctica se aplica) y el grupo de control (población con características idénticas al grupo experimental, pero sobre el cual ningún programa es aplicado), a la ayuda de una repartición aleatoria de los individuos. Cuando la constitución del grupo de control no puede hacerse a partir de una repartición aleatoria, y que debe apoyarse sobre un cálculo estadístico con miras a obtener dos grupos lo más similares posibles, el método es entonces llamado "cuasi-experimental".

Es similar a la comparación del examen pre / post, que calificamos igualmente como método cuasi-experimental<sup>772</sup>, ver por ejemplo, en donde las medidas se efectúan en los tiempos 1 y tiempo 2, sea antes (tiempo 1) y después (tiempo 2) la implementación de un programa de prevención, lo que debe permitir evaluar el impacto del programa.

Para los partidarios del método experimental, el interés de desarrollar una metodología rigurosa en evaluación no se limita a dar las herramientas para hacer una "buena evaluación", debe también permitir interpretar los resultados de la evaluación, asignarles un valor, una "verdad". No basta solamente con saber hacer una evaluación, hay que poder leer sus resultados con toda la objetividad requerida. Es por ello que los investigadores hacen referencia a diferentes conjuntos de normas o criterios a seguir, donde el más nombrado es la Escala del método científico (*Scientific Methods Scale -SMS*). Esta herramienta que distingue 5 niveles de rigor metodológico, debe permitir clasificar la calidad de una evaluación según las normas preestablecidas y juzgar al mismo tiempo el valor de sus resultados. Mientras más elevado sea el rango atribuido al estudio, los vínculos de causalidades identificadas por el estudio son considerados más fiables. El Informe Sherman por ejemplo, ha utilizado normas SMS para producir su meta-evaluación, mientras que la Campbell Collaboration hace ella misma uso de normas comparables, así como varios investigadores afiliados al Home Office en Reino Unido<sup>773</sup>.

## 1.2 Críticas y alternativas

El método experimental (o cuasi-experimental) ha sido objeto de críticas de dos tipos: que tratan de manera más general acerca de la aplicación de un método científico en la toma de decisión política (en prevención de la criminalidad y otros temas) y que se orientan más específicamente al método descrito anteriormente como tal.

En la primera categoría, el argumento no es contra la evaluación sino contra su hegemonía, las prioridades gubernamentales – por ejemplo, el hecho de reforzar la lucha contra la violencia cometida contra las mujeres o la prevención de la violencia en el ambiente escolar – no pueden depender exclusivamente de las evaluaciones llevadas a cabo por los investigadores. Como lo afirma Tilley<sup>774</sup>, estas decisiones son antes que nada de orden moral y político, y no se podría calificar como programa eficaz en razón de la existencia o no de programas dedicados a estos temas. Igualmente, ciertos eventos exigen una reacción política, aún sin ninguna práctica que haya sido evaluada positivamente sea identificada.

El mismo método experimental ha sido puesto en duda. Es así que Pawson y Tilley<sup>775</sup> dudan de la eficacia del método desarrollado por Campbell tomando como ejemplo las evaluaciones hechas sobre el impacto de los arrestos obligatorios (*mandatory arrests*) en los casos de violencia doméstica sobre la tasa de victimización repetida<sup>776</sup>. Un primer estudio efectuado en 1984 en Minneapolis, según el método experimental clásico, demuestra que los arrestos obligatorios dan lugar a una disminución significativa del número de denuncias repetidas (por parte de las mismas víctimas) con respecto a los grupos control. El efecto parecía contundente, tanto que dio lugar a una expansión de las políticas de arresto obligatorio (en 1984, solo 10% de las ciudades estadounidenses de más de 100 000 habitantes poseían tales políticas. En 1986, el 43%, y en 1988 el 90%). Sin embargo, las réplicas de esta evaluación en seis contextos diferentes han dado lugar a resultados más conservadores: en tres casos la tasa de victimización repetida es más grande cuando se aplican los arrestos obligatorios en lugar de una estrategia alternativa. Este ejemplo demuestra, según los autores, que el método experimental está lejos de ser infalible y que puede dar lugar a efectos contraproducentes donde una práctica de lucha contra la criminalidad es adoptada, mientras que ella misma aumenta esta criminalidad.

Pawson y Tilley proponen como alternativa **la evaluación realista (*realistic evaluation*)** que resumen de la siguiente manera: "Mientras la pregunta que ha sido interpelada en la experimentación tradicional es ¿funciona? O ¿qué funciona?, la pregunta hecha por nosotros en la evaluación realista es ¿qué funciona, para quién y en qué circunstancias?"<sup>777</sup>. El **elemento principal de la puesta en marcha concierne la ausencia de teoría explicativa en las evaluaciones utilizando el método experimental**. Algo funciona o no funciona, o funciona en parte, pero el evaluador no busca determinar

772 Véase, por ejemplo, UNODC (2008), *Handbook on planning and action for crime prevention in Southern Africa and the Caribbean regions*. New York: United Nations.

773 Sherman L.W., Gottfredson D, MacKenzie D, Eck J, Reuter P & Bushway J (1996), *Op.Cit*

774 Tilley N. (2001), *Evaluation and evidence-led crime reduction policy and practice*, in Mathews R. and Pitts J. (eds.), *Crime, Disorder and Community Safety*. London: Routledge, pp.81-97.

775 Pawson R & Tilley N (1997), *Realistic evaluation*. London: Sage Publications.

776 Tilley N., (2000), *Realistic Evaluation: An Overview*, Presented at the Founding Conference of the Danish Evaluation Society, September 2000, <http://www.danskevalueringsselskab.dk/pdf/Nick%20Tilley.pdf>, consultado el 28 de marzo 2009.

777 *Ibid.*

las lógicas que son la base de la ineficacia de una práctica o de un programa. En eso, las críticas de Pawson y Tilley reúnen las de los defensores de la evaluación basada en la teoría (*theory-driven evaluation*)<sup>778</sup> o de otros<sup>779</sup>.

Siguiendo los mismos principios, ciertos investigadores ponen en duda la capacidad del método experimental para evaluar adecuadamente los programas de prevención complejos<sup>780</sup>. **Los enfoques integrados en prevención se adaptarían mal a un método experimental o cuasi-experimental que sería incapaz de medir los efectos diferenciados de cada parte de un programa.** Este método tendría dificultad a determinar con precisión qué componente produce un efecto positivo y si este efecto positivo está ligado a su interacción con los otros componentes del programa o si funciona de manera independiente. De nuevo, sería la ausencia de teoría explicativa que minaría su aplicabilidad. En su revisión de las prácticas de evaluación de las Iniciativas comunitarias comprensivas (*Comprehensive Community Initiatives CCI*), Barchecheat y Sansfacon subrayan la dificultad inherente a la evaluación de tales proyectos y son partidarios de un enfoque alternativo a los métodos tradicionales, un enfoque que integraría los modelos más lógicos que favorezcan a la evaluación<sup>781</sup>.

Otras evaluaciones descansan sobre un **modelo pragmático** en el cual sus partidarios proponen limitarse a evaluar uno o más objetivos de un programa, según las necesidades puntuales, sin preocuparse del resto. Es por ejemplo el caso de una evaluación llevada a cabo por el Home Office con respecto a los Oficiales de apoyo comunitario (*Community Support Officers CSO*)<sup>782</sup>. Los CSO — una nueva categoría profesional de agentes de seguridad pública, bajo las órdenes de la policía, introducida por el Acta de Reforma de la Policía 2002 — poseen entre otros poderes que les han sido concedidos, el de detener una persona durante un máximo de 30 minutos, hasta la llegada de un policía. Esto ha despertado algunas preocupaciones del público, considerando las exigencias de capacitación de los CSO las cuales son relativamente mínimas, similares a las de un agente de seguridad privada. Es por ello que el Home Office emprendió una evaluación del uso del poder de detención de los CSO. El conjunto de la metodología empleada por la evaluación está dirigida hacia este simple y único objetivo, sin preocuparse del impacto más general del despliegue de los CSO en el territorio británico<sup>783</sup>: “El propósito de la evaluación era enfocar la practicidad y utilidad del CSO que posee el poder de detener a las personas<sup>784</sup>.”

## Evaluación de los Foros de Seguridad Comunitaria en Sudáfrica Ejemplo de un enfoque participativo

Los *Community Safety Forums (CSF)* aparecen en el marco de los principios de la Estrategia Nacional Sudafricana de Prevención del Crimen (1996). Su objetivo es facilitar la puesta en marcha de iniciativas concertadas de prevención a nivel local con la participación activa de los interventores y actores principales. Seis foros fueron evaluados en 2002. La evaluación utilizó un enfoque de investigación participativo con el objetivo de alentar la implicación de los actores. Éstos eran invitados a presentar sus comentarios durante talleres organizados en la etapa de desarrollo de indicadores y en la etapa de planificación y retroalimentación.

Según el equipo de investigación, los interventores debían estar implicados en la evaluación, pues la prevención del crimen esta basado en la diversidad de asociados. Además, implicar a los interventores permite asegurarse que sus puntos de vista son considerados y garantizar que la evaluación responde a las preocupaciones prioritarias de los actores de terreno y que sus resultados serán tomados en cuenta.

Durante el taller de desarrollo de los indicadores, los interventores presentaron en detalle su visión de los objetivos y la misión de los foros. De esta manera, se pudieron elaborar objetivos medibles que serian los indicadores. En el taller de planificación y de retroalimentación, los participantes pudieron conocer los resultados del informe y expresar sus sugerencias y preocupaciones, que fueron incluidas en el informe final. Las preocupaciones principales eran sobre la falta de claridad en la definición de roles y responsabilidades de los foros, las comunidades y los gobiernos locales, la falta de acompañamiento y evaluación de los foros, y la posibilidad que los foros se vuelvan independientes.

Fuente: CSIR (2002). *Evaluation of the impact of the Community Safety Forum*, Pretoria: U Managing Justice.

778 Connell J., Kubisch A., Schorr L. and Weiss C. (1995), *New approaches to evaluating community initiatives*, New York, The Aspen Institute; Weiss C., 1995, Nothing as practical as a good theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families, in Connell J., Kubisch A., Schorr L. and Weiss C. (eds.), *New approaches to evaluating community initiatives*. New York: The Aspen Institute

779 ARCS, (2007), *Op.Cit*

779 Hollister R. & Hill J. (1995), *Problems in the evaluation of community-wide initiatives*. Russell Sage Foundation, Working Paper # 70, A Paper prepared for the Roundtable on Comprehensive Community Initiatives, Abril, 1995, Recuperado de: <http://www.russellsage.org/publications/workingpapers/Problems%20in%20the%20Evaluation%20of%20Community-Wide%20Initiatives/document>, consultado el 26 de febrero 2009.

780 *Ibid*

781 Barchecheat, O & Sansfaçon, D (2003), *Évaluer la prevention: Éléments pour une approche alternative*. Montreal: Centro Internacional de Prevencion de la Criminalidad.

782 Singer L. (2004), *Community Support Officer (detention power) pilot: Evaluation results*. London: Home Office.

783 Nótese que esta evaluación más global ha sido llevada a cabo por otros investigadores, independientemente de este estudio.

784 Singer L. (2004), *Op.Cit.*, pp.1.

Hemos mencionado los **enfoques participativos**, colaborativos y/o de refuerzo de las capacidades (participativas, colaborativas, evaluación del empoderamiento) que son tal vez las que más se oponen al modelo experimental<sup>785</sup>. Estas se definen como “un enfoque de evaluación que busca incrementar la probabilidad de lograr el éxito del programa (1) proveyendo patrocinadores y herramientas para evaluar la planeación, implementación, y la autoevaluación de su programa, y (2) evaluación tipo mainstreaming como parte de la planeación y administración del programa u organización”<sup>786</sup>. **Mientras que el modelo experimental enaltece la objetividad del investigador y preconiza una evaluación externa, los evaluadores que optan por la evaluación del empoderamiento buscan más bien desarrollar capacidades propias a la interna jugando un rol de colaborador más que de experto.**

Estos procedimientos participativos están englobados dentro de la investigación acción en cuanto a que se producen al mismo tiempo elementos de cambio (consolidando la capacidad de los profesionales a evaluar sus propias prácticas) y de producción del conocimiento (creando datos pertinentes y únicos que provienen de las personas directamente implicadas).

Este panorama nos muestra que existe una pluralidad de maneras de practicar la evaluación. La elección de una metodología depende de una multitud de factores: tipo de evaluación, preguntas de investigación, indicadores y datos disponibles, etc. De cualquier manera, como lo señala Jean-Paul Brodeur<sup>787</sup>, los evaluadores no pueden aplicar siempre el método más riguroso, ya sea por razones de presupuesto, limitaciones de tiempo o simplemente por la falta de datos. Acerca de la evaluación del trabajo de la policía, el autor subraya que aún si la concepción experimental es predominante, en los hechos pocas evaluaciones responden perfectamente a las exigencias de este método. De allí que en lugar de eliminar sistemáticamente toda evaluación “no conforme”, Brodeur propone una serie de procedimientos para permitir emitir consideraciones válidas, aunque los criterios metodológicos no puedan ser respetados. Es el defensor de lo que llama **evaluación “pobre”**, que responde parcialmente a los preceptos metodológicos mientras contribuye al conocimiento.

De allí que las meta-evaluaciones que categorizan el valor metodológico de una evaluación según criterios demasiado sistemáticos pueden privarnos de conocimientos valiosísimos. Para ilustrarlo, Sherman y sus colegas, en su famoso estudio<sup>788</sup>, tratan el caso de las SMS, escala que - según Tim Hope - habría dejado a un lado las evaluaciones de programas complejos teniendo un enfoque integral de la prevención de la criminalidad<sup>789</sup>. El procedimiento del CNPC de Canadá en una de sus últimas meta-evaluaciones es más flexible ya que logra diferenciar las evaluaciones rigurosas, casi - rigurosas y no rigurosas, procedimiento que el Centro califica de modelo prometedor e innovador<sup>790</sup>. En el último caso, el método utilizado no satisface todas las exigencias establecidas por la institución. Los programas evaluados son considerados como innovadores en cuanto a que los resultados parecen alentadores, aunque ello exija que otras evaluaciones más rigurosas sobre el plan metodológico sean conducidas antes de poder juzgar definitivamente su eficacia.

### 1.3 ¿Evaluador interno o externo?

Los investigadores tienden a privilegiar a los evaluadores externos con el fin de garantizar su **independencia**, ya que se considera que están en una posición en la cual pueden escapar a las presiones provenientes de los patrocinadores y de los actores clave<sup>791</sup>. Este argumento es ilustrado en parte por el gobierno australiano que afirma que: “si se contrata un consultor de evaluación externa, el informe de evaluación es considerado por los patrocinadores y otras agencias como más objetivo que una evaluación llevada a cabo por la misma organización que ha implementado la medida”<sup>792</sup>.

También observamos una tendencia inversa, donde los investigadores recurren de manera más sistemática a la evaluación interna. En Bélgica por ejemplo, una evolución clara ha sido identificada por Smeets, mientras que en los años noventa, la evaluación era principalmente confiada a los centros de investigación, recientemente, la evaluación de los contratos de seguridad es encomendada a un evaluador interno.

La evaluación interna es ampliamente apoyada por un número importante de decidores y actores de terreno por razones pragmáticas: competencia y disponibilidad de los expertos evaluadores, costos y plazos, flexibilidad de realización. Por lo demás, será más fácil para el evaluador interno, **conseguir la colabo-**

785 Fetterman D & Wandersman A, (2007), *Empowerment evaluation: Yesterday, today, and tomorrow*, American Journal of Evaluation, 28, 2,

786 Fetterman D (2007), *Empowerment evaluation: Principles in practice*, Recuperado de: <http://www.static.kern.org/gems/region4/DavidFettermanPresentation.pdf>, consultado el 18 de marzo 2009.

787 Brodeur J-P (2003), *À la recherche d'une évaluation «pauvre»*, Criminologie, 36, 1, 9-30.

788 Sherman, L.W., Gottfredson, D., MacKenzie, D., Eck, J., Reuter, P & Bushway, J (1996), Op.Cit.

789 Hope, T (2005), *Pretend it doesn't work : The 'anti-social' bias in the Maryland Scientific Method scale*, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 11, 275-296.

790 NCPC, 2008, *Promising and model crime prevention programs*, Ottawa: Public Safety Canada.

791 Cusson, Tremblay ; Campbell, etc.

792 NCCPP, *External and/or internal evaluation: Deciding what works best for your organisation*, National Community Crime Prevention Programme, Tip sheet 3, disponible en [http://www.crimeprevention.gov.au/agd/WWW/rwpattach.nsf/VAP/\(93C446DBC14FB8146219B06F1D49FA6B\)~Tip+Sheet+3.pdf/\\$file/Tip+Sheet+3.pdf](http://www.crimeprevention.gov.au/agd/WWW/rwpattach.nsf/VAP/(93C446DBC14FB8146219B06F1D49FA6B)~Tip+Sheet+3.pdf/$file/Tip+Sheet+3.pdf), consultado el 15 de abril 2009.

**ración de los actores** que trabajan al interior de la misma organización. Por ejemplo, existe una gran dificultad para movilizar a toda una comunidad en favor de la evaluación, particularmente importante en el caso de los proyectos de prevención de la criminalidad en las comunidades vulnerables. Se ha desarrollado de la misma manera, la evaluación interna con el objetivo de **apoyar a los actores**, bajo la forma de **evaluación colaborativa** y de **evaluación del empoderamiento**. La evaluación del proyecto Safe & Sound, en Canadá, efectuada por el Centro de investigación y educación en servicios humanos<sup>793</sup> (*Centre for research and education in human services*), se basa en el aspecto participativo. La evaluación ha, de esta manera, adoptado un **enfoque orientado hacia la acción** (action-oriented) implicando de manera continua el conjunto de los participantes.

## 2. Un número creciente de herramientas de evaluación son propuestas

La evaluación sistemática de las políticas públicas es relativamente reciente y su práctica en prevención también. Es por ello, que los principales financiadores —organizaciones internacionales y gobiernos nacionales— han favorecido el desarrollo de guías y manuales destinados a apoyar a los evaluadores y a obtener evaluaciones correspondientes a las normas deseadas.

Hemos hecho un análisis acerca de 11 guías<sup>794</sup> específicamente concebidas para la evaluación de prácticas de prevención<sup>795</sup>. Nueve han sido realizadas por gobiernos nacionales (o estructuras gubernamentales), uno por la ONUDC y uno por el CIPC bajo la dirección del gobierno de Bélgica y en vínculo con los interventores de las ciudades de Bordeaux en Francia, Liege en Bélgica y Montreal en Canadá. Estas guías se encuentran accesibles a través de Internet y están dirigidas para todos aquellos quienes realizan evaluaciones, incluso algunas tienen una población objetivo más restringida, como “La Evaluación de proyectos de prevención del crimen mediante el desarrollo social: Manual para las organizaciones comunitarias” publicado por el Centro Nacional para la Prevención del Crimen (CNPC) y que como su nombre lo indica, se dirige específicamente a los organismos comunitarios que hacen prevención mediante el desarrollo social.

Como se ha mencionado anteriormente, **la evaluación de procesos** y la evaluación de impacto son promovidas constan-

temente, incluso si la definición de los términos varía de una guía a la otra. En el caso de la guía sudafricana ésta trata solamente de la evaluación de impacto. El análisis de los costos-beneficios es mencionado frecuentemente, a menudo integrado a la evaluación de impacto. Algunos hacen referencia a otros tipos de método, tales como la evaluación proactiva (*proactive evaluation*) que consiste en buscar la fuente de un problema en un programa (el problema es identificado, pero no su origen).

### Los métodos a utilizar son escasamente explicitados.

Cuando lo son, es el método experimental o cuasi-experimental el que domina, en cambio nunca se hace mención del enfoque colaborativo o de la investigación-acción. Por ejemplo, la guía de la ONUDC (que está inspirada en los trabajos del Urban Institute en Estados Unidos; evoca tres métodos: experimental: comparando dos grupos para los cuales su composición debe ser la más parecida posible; y no experimental: una comparación pre y post. Este desmembramiento metodológico está anclado en una visión “clásica” (y positivista) de la evaluación. Por otro lado, ciertas guías proponen modelos alternativos, como el manual australiano “Vías hacia la Prevención” - *Paths to Prevention* (ver contribución de Peter Homel y Kate Freiberg al final del capítulo). El método desarrollado por Paul Ekblom de las “5 les”<sup>796</sup> (ver recuadro) también da importancia a la implicación de trabajadores de terreno, la identificación de experticias y las condiciones necesarias a la replicación en otros sitios.

### Las 5 Is: Información, Intervención, Implementación, Implicación, Impacto<sup>797</sup> (en inglés: *intelligence, intervention, implementation, involvement and impact*).

Las “5 les” es un método elaborado por Paul Ekblom y popularizado al interior del Home Office y de la Red Europea de Prevención de la Criminalidad. Este método constituye un marco de referencia para los actores de la prevención. Esta compuesto por cinco etapas que corresponden a los diferentes estadios del proceso de concepción, implementación y evaluación de programas de prevención de la criminalidad que esta basado en la implicación de los actores de terreno, la valorización de su experticia y las innovaciones. Las 5 les buscan promover la transferencia e intercambio de conocimientos en prevención basándose en las experiencias y prácticas realizadas.

793 Taylor, A., Nelson, G. & Jansen R. (2003), *Safe and Sound: Final evaluation report*. Centre for research and education in human services.

794 El escaso número de guías se debe a que nos hemos limitado a las guías que tratan específicamente de prevención de la criminalidad. Existe un mayor número de guías de evaluación que no llevan por objeto la prevención en particular, pero constituyen también herramientas útiles para los evaluadores en el medio de la prevención de la criminalidad. En efecto, permiten poner en evidencia los problemas específicos en el campo y al mismo tiempo tratar las mismas dificultades metodológicas, más generales, que encontraremos en las otras guías.

795 Debido a impedimentos en cuanto al lenguaje, dos entre ellas no han podido ser incluidas en nuestro análisis, éstas son la guía producida por el Bra en Suecia y la guía publicada por el Ministerio de la Justicia en Holanda.

796 Se pronuncia « eyes » [ais] («ojos»). La denominación se refiere a la mirada dirigida a los programas de prevención.

797 Ekblom, P (2004). ‘Le Cadre des 5 I’ dans Bruston, P et Haroune, A (éds.) *Réseau européen de prévention de la criminalité: (REPC) Description et échange de bonnes pratiques*. Paris: Délégation Interministérielle à la Ville.

Las guías son aún muy generales en cuanto a sus consejos prácticos, la evaluación debe adaptarse a la forma particular del programa a evaluar. Los indicadores dependen de las preguntas de investigación; del requerimiento de un evaluador externo de acuerdo al tipo de evaluación (la guía de la ONUDC precisa por ejemplo que una evaluación de procesos se presta bien a un evaluador interno, mientras que un cálculo costos-beneficios más complejo requiere a menudo la ayuda de expertos externos), pero también de recursos humanos y de presupuestos atribuidos a la evaluación; en fin, **pocas guías hablan de manera frontal acerca del problema de los medios de implementación.** Aún cuando el tema del presupuesto es planteado de manera repetitiva, las guías no hacen más que subrayar la importancia de proveer los recursos para la evaluación en el presupuesto del programa, sin indicar de antemano de qué manera ajustarse mejor a estos límites (el presupuesto depende del curso de la investigación y del método empleado). Solo la ONUDC subraya que un programa nuevo no puede dejar de realizar una evaluación lo más completa posible, mientras que un programa que ya ha sido evaluado y su impacto ha sido siempre positivo, puede limitarse a realizar solamente una evaluación de procesos.

En todas las guías examinadas se enfatizan los siguientes principios:

- Se debe prever la evaluación desde el momento de la implementación del proyecto: definición del presupuesto y del plan de evaluación lo cual permitirá el levantamiento de los datos desde el inicio del proyecto;
- Las preguntas de evaluación deben estar bien definidas con claridad y precisión: si las preguntas no son claras, la selección de los indicadores y los métodos no se hará adecuadamente y el proceso de evaluación será invalidado.
- Los enfoques deben estar diversificados: mientras más se diversifiquen los tipos de evaluación, los indicadores, los métodos y las fuentes de información, la apreciación de la calidad de un programa será más puntual.

Hasta donde sabemos, esas guías no han sido evaluadas. Entre otras cosas, estas guías no responden a uno de los objetivos importantes de la evaluación en prevención que concierne la definición de indicadores permitiendo medir los efectos de la acción llevada a cabo.

### 3. Indicadores insuficientes

Sin importar el modelo teórico a desarrollar, toda evaluación comienza por la definición de las preguntas de evaluación, las cuales llevarán a identificar los indicadores que permitirán verificar si el programa ha alcanzado los objetivos que se había asignado. La disposición de un programa o de una política a ser evaluado —una de las normas del GENU— depende en gran parte

de la presencia de indicadores sólidos a disposición de los evaluadores: “se trata de verificar que el objeto a evaluar demuestre, **que existen indicadores lo suficientemente capaces de ser medidos así como fuentes de información fiables y capaces de ser evaluados,** y que ningún factor importante obstaculizará un proceso de evaluación imparcial”<sup>798</sup>. Los indicadores juegan un papel central para los evaluadores.

#### 3.1 Los límites que presentan los indicadores utilizados generalmente

Considerando la diversidad de enfoques de prevención, los resultados de los programas no pueden ser evaluados únicamente a través de las tasas de criminalidad o de victimización.

A pesar de que son indispensables, estos presentan límites bien conocidos:

- La tasa de criminalidad mide en su mayoría, la acción de los servicios y no la realidad del fenómeno. Por lo tanto, una mejora de la confianza de la población hacia la policía puede engendrar un aumento en las notas de infracción, lo que significaría que la tasa de criminalidad registrada aumentaría.
- Si esta última es mejor entendida gracias a las encuestas de victimización, estas quedan muy generales, en especial geográficamente, y no permite identificar los factores explicativos de sus evoluciones.
- En fin, el sentimiento de inseguridad no es medido más que por sondeos y sin que los múltiples y variables elementos que pueden intervenir en su nivel no sean bien tomados en cuenta (impacto de la información mediática, experiencias personales...). Sin contar que el sentimiento de inseguridad no depende únicamente de las cuestiones criminales, también está ligado a otros factores (por ejemplo, la seguridad del empleo)

En fin, como lo evocamos en la introducción, las prácticas más prometedoras en prevención de la criminalidad no se limitan a querer reducir las tasas de crímenes, adoptan los enfoques más integrados y más globales que suman a las cuestiones de criminalidad los desafíos de la salud pública, de seguridad del empleo o incluso de uso de los espacios públicos. La evaluación del éxito de estas prácticas no puede reducirse a la sola disminución de la tasa de crimen, de victimización o de la percepción de la inseguridad, debe tomar en cuenta una multitud de variables y de indicadores. El predominio de estos indicadores de rendimiento nos demuestra la tendencia natural de basarse en los datos disponibles (como los engendrados por las estadísticas policíacas y las encuestas de victimización), esto evita a los evaluadores compilar nuevos datos, etapa que puede ser costosa en tiempo y en dinero.

798 Grupo de las Naciones Unidas para la Evaluación, (2005b), *Normas de evaluación aplicables al sistema de las Naciones Unidas*. UNEG.

## 3.2 Buscando nuevos indicadores

En un artículo reciente acerca de la medición de rendimiento de la ejecución de la ley (*law enforcement*) en materia de drogas, Katie Willis y Peter Homel<sup>799</sup> proponen desarrollar nuevos indicadores de rendimiento. Según los autores, el análisis de la eficacia de las medidas antidrogas descansa generalmente en las tasas de arresto, así como en el volumen y número de capturas. Aunque estos indicadores sean necesarios, “no son particularmente útiles demostrando los amplios impactos del trabajo de la ejecución de la ley, por ejemplo, los cambios en los niveles de la seguridad comunitaria y el bienestar”<sup>800</sup>. Es por ello que desarrollan un nuevo modelo que toma en cuenta los cuatro objetivos siguientes: reducir la criminalidad ligada al consumo y al tráfico de drogas, mejorar la salud pública, mejorar el equipamiento y servicios públicos y reducir el crimen organizado. Toda política de lucha contra el uso y el tráfico de drogas, debería incluir estos cuatro objetivos. En materia de indicadores, los autores proponen especialmente añadir a las tradicionales estadísticas policíacas y aduaneras en materia de arrestos y capturas, el número de muertes ligadas a el consumo de sustancias ilícitas, el número de infecciones del virus VIH/SIDA o incluso el número de personas que se sienten involucradas en el problema en una localidad precisa. Los autores van aún más lejos identificando las fuentes de información para cada uno de los indicadores (en Australia).

Ampliar el espectro de las mediciones realizadas permite entender mejor la eficacia de una política global, pues toma en cuenta tanto los impactos en cuanto a la actividad criminal que respecto a la calidad de la vida social en la comunidad. Este ejemplo ilustra más allá perfectamente la necesidad de definir con claridad los objetivos de un programa para poder definir la metodología de evaluación.

Este trabajo de diversificación (y de identificación) de la información es esencial, como lo han demostrado las discusiones que tuvieron lugar en el 2° encuentro internacional sobre los observatorios de la criminalidad. Otros regroupamientos tienen por objetivo crear específicamente la información sobre cierto número de indicadores. La Sociedad Nacional de Indicadores Vecinales (*National Neighborhood Indicators Partnership-NNIP*), una iniciativa creada en 1995 por el Urban Institute en Estados Unidos, es particularmente interesante. “El objetivo del NNIP era ayudar a desarrollar e implementar sistemas de información vecinales en diferentes centros urbanos en el país (...). Los proyectos dan a las personas que diseñan las políti-

cas públicas acceso a información uniforme y práctica de la localidad que pueden usar para fundamentar el desarrollo de la política. Aún más, esta información puede ser usada para mejorar el estado de las comunidades y vecindades urbanas desamparadas”<sup>801</sup>. Implantado actualmente en 32 ciudades<sup>802</sup>, este proyecto permite reunir datos estandarizados y locales, con el apoyo y la participación de socios bien establecidos en las comunidades. En un ejemplo del NNIP en Cleveland, no menos de 30 indicadores se transforman en 99 medidas provenientes de 18 fuentes diferentes y que son identificadas como indicadores a largo plazo de desarrollo urbano<sup>803</sup>. La prevención del crimen está incluida, en el mismo estatus que la salud, la educación, el empleo y los servicios públicos en general. Para reunir estos datos, el NNIP debe rebasar las resistencias naturales de las instituciones que comparten la información, de allí viene la necesidad de establecerse localmente. Aún más, el NNIP no produce análisis o informes a partir de los datos recolectados pero se da por misión principal democratizar la información rindiéndola pública y disponible a los investigadores, a los tomadores de decisión y a los profesionales. Esta iniciativa une las dimensiones local y nacional en una perspectiva integrada del desarrollo urbano y ha sido posible gracias al desarrollo de las tecnologías de la información. Podríamos preveer que se exigirá su multiplicación debido a que las presiones de evaluar las políticas públicas —y de manera análoga la necesidad de datos fiables, diversificados y estandarizados— son hoy en día fuertes.

Las evaluaciones respecto a prácticas emergentes, como la mediación social, han logrado innovar respecto a la definición de indicadores buscando entender la diversidad de resultados de una medida en este campo (ver recuadro).

## 4. Como evaluar el impacto de la mediación social

### 4.1 Tomando en cuenta el contexto

Si el indicador es una herramienta muy útil para evaluar y administrar los programas de prevención de la criminalidad, no es autosuficiente por lo que no se puede dejar de realizar un análisis detallado del contexto de su producción. La comprensión de un programa de prevención esta basado en el análisis detallado del contexto en que éste fue implementado<sup>804</sup>.

En este contexto, la utilización de **datos cualitativos** permite a menudo mejorar la comprensión de los efectos de la prevención y la interacción entre los diferentes actores. El recurrir a

799 Willis, K & Homel, P (2008), *Measuring the performance of drug law enforcement*, Policing, 2, 3, 311-321.

800 *Ibid*

801 Brown, T (2008), *The national Neighborhood Indicators partnership – Creating positive change for depressed neighborhoods*, Geography & Public Safety, 1, 3. Washington: US Department of Justice, p.11.

802 Información al 16 de octubre 2009, sobre el sitio del Urban Institute: [http://www2.urban.org/nnip/loc\\_list.html](http://www2.urban.org/nnip/loc_list.html). Estas ciudades son: Atlanta, Baltimore, Boston, Camden, Chattanooga, Chicago, Cleveland, Columbus, Des Moines, Dallas, Denver, Grand Rapids, Hartford, Indianapolis, Los Angeles, Louisville, Memphis, Miami, Milwaukee, Minneapolis-St.Paul, Nashville, New Haven, New Orleans, New York, Oakland, Philadelphia, Pittsburgh, Providence, Sacramento, St-Louis, Seattle et Washington.

803 Kingsley T.G., (1998), *Neighborhoods indicators: Taking advantage of the new potential*, Washington: The Urban Institute.

804 Tilley N., (1999), *Thinking about crime prevention performance indicators*. Crime Detection & Prevention Series Paper 57, Police Research Group. London: Home Office.

## ¿Cómo evaluar el impacto de la prevención social?

Con posterioridad al coloquio "La utilidad de la mediación social: convencer y demostrar"<sup>805</sup>, llevado a cabo en Francia en 2007, la Secretaría general del Comité interministerial de las ciudades publicó en 2009 una guía relacionada con la evaluación del impacto de la mediación social<sup>806</sup>. Esta guía metodológica, destinada a todo lector que desee evaluar el impacto social del trabajo de la mediación social, demuestra la pertinencia del proceso. En ella se propone una metodología reversible en los diferentes oficios de la mediación social, alrededor de tres puntos esenciales:

- Cómo concebir una evaluación del impacto de la mediación social en una población dada (necesidades, estrategias, recursos, etc.);
- Cómo realizar la evaluación desde el punto de vista de las herramientas que deben ser puestas en marcha (selección de criterios de utilidad, selección de indicadores de medición, toma en cuenta del contexto, etc.) como desde un punto de vista operativo (gestión de las tareas, planificación, etc.);
- Cómo presentar los resultados para una mejor apropiación por parte del público objetivo y como promover esos resultados en el marco de la evolución de las políticas públicas.

La evaluación es realizada con base a cinco indicadores "CITER": **C**ohesión social, **I**nnovación y aprendizaje, **T**ranquilidad pública, **E**conómicas, **R**econocimiento. Cada indicador está compuesto por 5 a 6 criterios. Citemos algunos ejemplos:

- El criterio "mejoramiento de las relaciones sociales" (indicador **C**ohesión social). En diciembre de 2006, fueron evaluadas 5 estructuras en Francia<sup>807</sup>. El promedio de las evaluaciones demuestra que el 46% de las personas interrogadas estima que la mediación social contribuye al mejoramiento de las relaciones sociales;
- El criterio "regresar al conflicto" (indicador **T**ranquilidad pública). El mismo promedio de las evaluaciones demuestra que el número de regreso al conflicto después de la mediación social disminuyó en 90%;
- El criterio "gastos públicos asociados a las declaraciones" (indicador contribuciones **E**conómicas). Parece que la mediación social redujo entre 60 y 75% los gastos públicos relacionados con las degradaciones;
- El criterio de "sentimiento de los habitantes de ser respetados" (indicador **R**econocimiento). El 24% de los habitantes opina que la mediación social desarrolla el sentimiento de ser respetados.

Mayores informaciones en: <http://www.ville.gouv.fr>

indicadores cualitativos, permite enriquecer la evaluación<sup>808</sup>. En el caso de la evaluación del trabajo de la policía comunitaria, la apreciación de la calidad de las colaboraciones asociativas entre la policía y la comunidad no puede medirse únicamente bajo los criterios de número de reuniones, de su frecuencia o de su duración. Para que estos indicadores puedan ser más útiles, habría también que recurrir a entrevistas con los policías y los socios socio-comunitarios para medir las percepciones de la calidad del grupo. EDUCON<sup>809</sup> propone también diferentes indicadores cuantitativos y cualitativos destinados a medir el número de actividades con la comunidad, de sociedades y de actividades de prevención, igualmente que el nivel de las expectativas con respecto de los servicios de policía<sup>810</sup>.

En otros casos, la evolución de las cifras de criminalidad en el territorio dado de la implementación de la política no puede explicarse sin análisis más extensos del contexto en el que intervienen. Esta dificultad ha sido tratada por un estudio de la ONUDC<sup>811</sup> concerniendo la disminución de la criminalidad en Nueva York en los años 1990. La baja de las tasas de criminalidad no parece atribuible a la política de "tolerancia cero" llevada a cabo en esta época en la medida en que esta baja se inició antes del inicio de este programa y tomó en cuenta varias ciudades de Estados Unidos que no habían implementado políticas similares.

805 Coloquio del 12 de diciembre de 2007: *La utilidad de la mediación social: convencer y demostrar* (*L'utilité de la médiation sociale: convaincre et démontrer*), Angulema.

806 SG-CIV (2009). *Guide d'évaluation de l'utilité sociale de la médiation sociale. Guide méthodologique*. Editorial del CIV, Cahiers pratiques. 171 pgs. Disponible en: <http://www.ville.gouv.fr/spip.php?article455000000>.

807 Evaluaciones realizadas por France Médiation, en Marsella, Lille, Chalon-sur-Saône, Angulema y Niort.

808 Ocqueteau, (2008), *Op.Cit*

809 Walker, S.G., Walker, J., Walker, C., Johnson, C & Sauvageau, J (2001), *You can do it : A practical tool kit to evaluating police and community crime prevention programs*. Ottawa: National Centre for the Prevention of Crime.

810 Mastrofski, S. (1999), *Policing for People, Ideas in American Policing*, Washington, DC: Police Foundation.

811 ONUDC, (2008), *Handbook on planning and action for crime prevention in Southern Africa and the Caribbean regions*. Criminal Justice Handbook Series, Viena.

Lo que hay que resaltar aquí es que **no existe un indicador "milagroso", ni superior en materia de evaluación de programa en prevención de la criminalidad y que cada evaluación debe tener especificidades del programa y del contexto en el que es implementado.** La diversificación de los indicadores es determinante para llevar a cabo un análisis de calidad. Igualmente, la evaluación descansa sobre la calidad de las herramientas de diagnóstico y de seguimiento implementado.

## 4.2 Las herramientas de seguimiento necesarias

**La evaluación en prevención de la criminalidad está en gran medida subordinada al acceso de los datos que no es siempre fácil.** Frecuentemente se encuentran dos tipos de problemas. Por un lado, cuando la evaluación no ha sido planificada desde el inicio del programa, hacen falta datos comparativos para medir los progresos eventualmente obtenidos. Así es como el impacto de la estrategia nacional finlandesa no ha podido ser calificada debido a que no existen las estadísticas que preceden a la implementación de la estrategia. Por el otro lado, aunque en ciertos casos, los datos existan, no son accesibles a los evaluadores. Es por ello que la evaluación del impacto de las Divisiones de Prevención de la Criminalidad (*Crime Prevention Division*) en Australia no ha podido ser llevada a término, a falta de datos esenciales<sup>812</sup>. El procedimiento del gobierno holandés en el marco del plan de lucha contra la polarización y el extremismo religioso es ejemplar<sup>813</sup>. Desde la fase de implementación, las autoridades pensaron en la evaluación del programa imponiendo una "medida cero" antes de su puesta en marcha, para poder evaluar mejor el impacto del nuevo programa.

El campo de la seguridad y de la prevención ha dado lugar a intensos debates cuando se habla de "medir la criminalidad" lo que ha mostrado los límites de ciertos datos, sobretudo cuando son tomados aisladamente, que no son disponibles de manera recurrente o son recolectados o difundidos según metodologías cambiantes. Es para hacer frente a estas dificultades que se han desarrollado los **observatorios –locales, nacionales o internacionales, temáticos o generales – de la criminalidad**. A partir de su último conteo, el CIPC ha identificado 17 estructuras en el mundo que responden a la definición de un observatorio de la criminalidad. Estas instituciones producen datos de manera regular y según una metodología constante o al menos conocida. El interés de que existan, con una concentración en evaluación, es de permitir el acceso a una serie de datos en los cuales, los métodos de producción son conocidos (y por lo tanto, fácilmente "legibles") y que perduren en el tiempo, facilitando el trabajo comparativo. El análisis de los observatorios existentes muestra claramente que su creación contribuye a dotar progresivamente a los tomadores de

## Los Observatorios de la Criminalidad a través del mundo: el repertorio realizado por el CIPC

### Los Observatorios de la Criminalidad a través del mundo: el repertorio realizado por el CIPC

En el marco del Segundo Encuentro Internacional sobre los Observatorios de la Criminalidad que tuvo lugar en Santiago de Chile el 19 y 20 de marzo 2009, el CIPC preparó un diagnóstico a escala internacional de estas instituciones que juegan un rol cada vez más importante en el ámbito de la prevención de la criminalidad. Ciento dos organizaciones respondieron a un cuestionario puesto en línea por el Centro, entre las cuales, 17 organizaciones correspondientes a los tres criterios siguientes han sido retenidas: (1) recuento de datos de manera sistemática, sobre una base temporal definida y un territorio dado; mas allá, la metodología aplicada debía ser presentada y controlada rigurosamente; (2) análisis de datos destinado a interpretarlos; (3) difusión pública de resultados.

Los principales resultados de esta consulta son los siguientes:

- La mayoría de los observatorios que respondieron provienen de América Latina (59%).
- Más de la mitad (59%) son organizaciones gubernamentales o están relacionadas con algún gobierno.
- Cerca de 30% se interesan en las temáticas de criminalidad a escala internacional.
- En promedio, los observatorios utilizan alrededor de seis tipos de datos diferentes. Generalmente, provienen del gobierno y de los cuerpos policíacos (94.1%).
- La mayoría de las organizaciones (64.7%) no cartografían sus datos.

Todos los observatorios difunden sus resultados. La mayor parte de esta difusión se hace por medio del internet y de informes escritos (82.4%).

A partir de los debates sostenidos en el Segundo Encuentro Internacional sobre los Observatorios de la Criminalidad en 2009, se identificaron dos necesidades principales que responden a los objetivos de la evaluación: **la diversificación de las fuentes de información** es necesaria para rendir cuenta de la complejidad de la criminalidad y en segundo lugar, es necesario **contextualizar los datos** relativos a la criminalidad.

812 Anderson J & Homel P (2005), *Reviewing the New South Wales local crime prevention planning process*, Canberra: Australian Institute of Criminology.

813 *Polarisation and Radicalisation Action Plan 2007-2011*. Ver : [http://www.nydanmark.dk/NR/rdonlyres/E9353925-A523-41C6-94F1-643EACF826CC/0/minbiz007\\_actieplanukv3.pdf](http://www.nydanmark.dk/NR/rdonlyres/E9353925-A523-41C6-94F1-643EACF826CC/0/minbiz007_actieplanukv3.pdf)

decisiones de buenas herramientas de evaluación de políticas policíacas, penales y de prevención. Así por ejemplo, el OCAVI (Observatorio Centroamericano sobre violencia) ha preparado una tabla de 31 indicadores destinados a medir la violencia<sup>814</sup>.

La diversificación de las fuentes de información representa un desafío para los evaluadores. Permite comprender mejor las interacciones y validar o no las teorías explicativas que implica un programa.

## 5. La “transferibilidad” de los programas evaluados

“Divulgar” los resultados de evaluación no consiste únicamente en darlos a conocer a la mayoría de los individuos implicados, también se aplica a la transferencia de un programa que da resultados interesantes en otros ámbitos. Por ejemplo, la operación Ceasefire (ver capítulo 7) iniciada en Boston a principio de los años 1990 para disminuir la violencia ligada al uso de armas de fuego, y considerada como un gran éxito, fue la inspiración de una iniciativa del Ministerio de la Justicia –la Iniciativa del Enfoque estratégico para la Seguridad Comunitaria– destinada a considerar la transferibilidad del proyecto a otras ciudades estadounidenses con una alta tasa de crímenes violentos. En junio 2005, una evaluación de la Iniciativa hecha en 10 ciudades fue publicada<sup>815</sup> confirmando el éxito de la “transferencia” de los principios de la operación Ceasefire.

**En conclusión**, un análisis somero de los métodos de evaluación de prácticas y estrategias de prevención demuestra que ésta no puede ser considerada e implementada independiente de **elementos de diagnóstico** (datos que describen la situación o el problema antes de la acción) y de **monitoreo** (medidas que permiten analizar las condiciones y el contexto de la implementación). Los nuevos modelos de prevención no reniegan los imperativos de rigor científico, sino integran a sus objetivos la necesidad de apoyar a los actores de terreno y a los decisores a través de un dialogo e intercambios regulares y constructivos. Este tipo de evaluación responde mejor a las necesidades de una política pública de prevención multiforme, nueva, innovadora y en continua adaptación en respuesta a las expectativas de la sociedad en materia de seguridad.

Esta “capacidad de transferencia” no es automática, en cuanto a que un programa puede ser evaluado como eficaz en un lugar y un tiempo determinado, pero puede no dar los mismos resultados en otro tiempo y lugar. Por ello, la evaluación efectuada por la Fundación Joseph Roundtree del programa “Comunidades que cuidan la juventud” (CTC por sus siglas en inglés) ilustra perfectamente la importancia del contexto en el éxito relativo de un programa<sup>816</sup>. La evaluación trató sobre el impacto y la puesta en marcha del programa en tres áreas piloto (Northside, Westside y Southside) y los resultados fueron tan diferentes según los contextos que los evaluadores se pronuncian por tres modelos distintos a evaluar<sup>817</sup>. En Northside, donde no existía anteriormente una concertación sólida entre la comunidad, la puesta en marcha del programa CTC fue particularmente difícil. En Westside, por el contrario, el CTC se “apoyó” en relaciones ya existentes: los diferentes pequeños programas fueron administrados a través de grupos profesionales ya establecidos, tales como los servicios sociales y las escuelas. En cuanto a Southside, que poseía ya un programa de desarrollo al interior de la comunidad, la puesta en marcha del programa fue más rápida y más eficaz que para los otros dos. Estas diferencias en el éxito del programa están basadas en el trabajo con la comunidad, en la noción de “**madurez de la comunidad**”. Esta noción subraya la necesidad que la comunidad esté preparada para la implementación de un programa de prevención con el fin de garantizar un mejor rendimiento.

---

814 Estos indicadores se dividen en cinco categorías (factores de riesgos, crímenes comunes, delitos ligados al crimen organizado, inseguridad y victimización y las respuestas

institucionales públicas y privadas) estos indicadores reagrupan las informaciones que provienen de la policía, encuestas de victimización, del Ministerio de Transportes (número de accidentes de carretera), de la Educación (número de jóvenes menores de 21 años que no han completado la escolaridad primaria básica y secundaria), de la Familia (número de niños y de jóvenes de menos de 18 años a cargo del Estado), de organizaciones internacionales tales como el PNUD o el BID (para medir las inequidades socio-económicas de un país o de una región) o incluso de otro observatorio (los observatorios sobre las drogas por ejemplo para conocer la tasa de consumo precoz).

815 Roehl, J., Rosenbaum, D.P., Costello, S.K., Coldren, J.R., Schuck, A.M., Kunard, L & Forde, D.R. (2006), Strategic approaches to community safety initiatives (SACSI) in 10 U.S. cities: *The building blocks for project safe neighborhoods*, research report submitted to the U.S. Department of Justice.

816 Crowl, France A., Hacking S. and Hart M. (2004). *Does Communities that Care Work?: An evaluation of a community-based risk prevention programme in three neighbourhoods*. The Homestead: Joseph Rowntree Foundation

817 *Ibid.*, p.64.

---

# Contribución

---

## ***Pathways to prevention (Caminos hacia la prevención): un modelo holístico para el desarrollo de la prevención de la criminalidad en áreas socialmente desfavorecidas***

Ross Homel y Kate Freiberg  
Universidad Griffith, Australia

La prevención para el desarrollo implica “anticiparse” al surgimiento del crimen o al surgimiento o afianzamiento de serios problemas de comportamiento que modifican acuerdos sociales, a través del ofrecimiento organizado de recursos a individuos, familias, escuelas o comunidades. El objetivo generalmente se expresa en términos de reducir los factores de riesgo de criminalidad y de fortalecer los factores protectores que promueven comportamientos prosociales, siendo tales factores de riesgo y protectores identificados a partir de una serie de estudios longitudinales. Los métodos de intervención que han probado ser efectivos en experimentos de alta calidad, tales como los programas de capacitación para padres o las visitas a hogares por parte de profesionales de la salud para las madres de adolescentes, son particularmente apreciados en este paradigma.

**Caminos hacia la prevención** (Pathways to Prevention) es un programa de intervención sistemática e investigación en el área de la prevención para el desarrollo que comenzó en 1997 con una subvención del gobierno australiano otorgada al profesor Homel y a otros miembros del Consorcio para el desarrollo de la prevención de la criminalidad (Developmental Crime Prevention Consortium), con el fin de analizar las evidencias internacionales acerca de la efectividad de este enfoque y de evaluar sus implicaciones en materia de políticas para Australia. El informe, publicado a través del Programa nacional para la prevención de la criminalidad (National Crime Prevention Program), del Departamento Federal del Fiscal General en 1999, ha tenido una importante influencia en Australia y en el exterior sobre las políticas en campos tan diversos como la salud mental, el abuso de sustancias, la delincuencia juvenil, la protección de menores y la educación especial (Homel et al., 1999). Una razón que explica su importante influencia es el amplio enfoque para el desarrollo que tiene el informe y el énfasis que hace para integrar los principios para el desarrollo en un modelo holístico, de práctica apropiada a las complejidades de las comunidades multiculturales y socialmente desfavorecidas.

Según el informe de 1999, el proyecto *Caminos* hacia la prevención se ha desarrollado como un servicio integral que se ofrece a través de una asociación entre la agencia nacional de servicio a la comunidad Misión de Australia, las escuelas locales y la Universidad Griffith, en varios suburbios de Brisbane de diversidad étnica y socialmente desfavorecidos. No es financiado por el gobierno, ni está regido por agencias gubernamentales (con excepción de las escuelas locales que participan). En el periodo 1998-1999, la tasa de comparecencias ante el tribunal de menores, de adolescentes residentes de la zona entre 10 y 16 años de edad, fue de 158 por 1000, casi 8 veces la tasa del área metropolitana de Brisbane, que fue de 20 por 1000. Esta fue una de las razones por las cuales esta área fue seleccionada para la asociación experimental de la investigación-práctica. Sin embargo, también fueron influyentes otras estadísticas como los niveles de ingreso y desempleo, que la identificaron como un área socialmente vulnerable. Aún cuando *Caminos* podría ser visto como una intervención específica, ya que está situado en una zona desfavorecida, en esa zona ha operado dentro de un marco de prevención universal a través de su presencia en la comunidad y en las siete escuelas de primaria del Estado en el área. Desde el inicio se diseñó como un *proyecto de demostración*, con el fin de influir en las políticas sociales y en las prácticas del gobierno y de las organizaciones no gubernamentales.

*Caminos* busca aumentar las oportunidades de las personas de los grupos desfavorecidos con el fin de que mejoren su bienestar y tener acceso a recursos sociales, y en con ello promover la *inclusión social*. Estos objetivos se logran:

- ✦ fortaleciendo los sistemas de desarrollo
- ✦ proporcionando recursos
- ✦ de manera holística
- ✦ anticipándose con *Caminos* de desarrollo, antes de que los problemas surjan o se afiancen.

### **Participación y resultados**

A comienzo de 2009 había 3.757 niños en la base de datos de *Caminos*, 2.072 de los cuales estaban matriculados en una de las siete escuelas participantes en 2008. Un total de 441 niños habían participado directa o indirectamente a través de sus familias en el programa de apoyo a la familia (21.3% de los niños matriculados), y 599 familias habían sido inscritas en la base de datos de los participantes de *Caminos* a finales de 2008. La participación en *Caminos*, que siempre es totalmente voluntaria, se asocia con una serie de resultados positivos, entre ellos:

- ↳ Niveles reducidos de comportamiento del niño difícil
- ↳ Aumento de las competencias lingüísticas en edad preescolar
- ↳ Mejora del rendimiento escolar de Grado 1
- ↳ Evaluaciones más altas de la preparación para la escuela
- ↳ Niveles más altos de participación en el aprendizaje de los niños, aislamiento reducido entre las familias participantes, y mejor vinculación a los servicios de apoyo
- ↳ Mayor confianza en el papel de los padres entre los participantes de los programas basados en la familia
- ↳ Mayor participación de los padres en la escuela
- ↳ Una creciente percepción por parte de las escuelas de los trabajadores de la comunidad de *Caminos* como colaboradores clave en la escuela y en sus comunidades culturales.

Es importante destacar que la evaluación mediante un diseño cuasi experimental de pares coincidentes ha demostrado que la combinación de programas de preescolar enriquecidos, en concierto con el apoyo de la familia, produce mejores resultados que por sí solo (Freiberg et al., 2005; Homel et al., 2006). El análisis económico demuestra también que *Caminos* es rentable en comparación con los programas de recuperación del Departamento de Educación (Manning et al., 2006). La recopilación de datos se está extendiendo actualmente para hacer el seguimiento de una cohorte de niños (y sus familias) que habían participado en *Caminos* como preescolares en 2002 y 2003, y están a punto de entrar en la escuela secundaria.

## Modelo de práctica

Dentro de su enfoque universal, el modelo *Caminos* hace hincapié en la práctica global e integrada que apoya el desarrollo de una manera holística. Su objetivo primordial es crear un *camino para el bienestar* de todos los niños de la localidad, en la medida en que atraviesan las sucesivas fases de la vida, desde su concepción hasta la juventud. Este enfoque presenta un agudo contraste con los programas de enfoque singular que abordan los factores de riesgo específicos propinando un contenido definido dentro de un calendario definido (por ejemplo, cursos de educación para manejo del comportamiento de los hijos). Sin embargo, *Caminos* incorpora muchos de estos programas dentro de su mosaico más amplio de recursos, adaptándolos en donde sea necesario a las circunstancias locales. Estos programas enfocados constituyen algunos de los recursos que se ofrecen dentro de un rango amplio de apoyo a los niños y sus familias. Estos esfuerzos de apoyo se coordinan en la medida de lo posible para formar redes de cohesión que promueven el bienestar de los jóvenes en todos los ámbitos de su desarrollo (social, emocional, cognitivo, físico, espiritual). El desarrollo se entiende como un proceso complejo y multifacético que está influido por una variedad de contextos y sistemas (por ejemplo, familias, escuelas, barrios, comunidades étnicas y espirituales), y por las relaciones entre ellos.

Como lo sugiere su nombre, el modelo *Caminos* para la promoción del bienestar de los niños está organizado en torno al concepto de un *camino para el desarrollo*, que se refiere a la forma en que las secuencias de acontecimientos, experiencias y oportunidades contribuyen, en el tiempo, a los cambios dentro del niño y a su alrededor. Esto significa que el marco para la prestación de servicios no sólo debe destacar los procesos que generan cambios *dentro de los individuos*, sino además entender y realzar los cambios que ocurren en *sus entornos*. Las actividades del programa han sido cuidadosamente concebidas para resaltar los entornos de las personas de manera que creen la posibilidad de mejores resultados de desarrollo. Dentro del modelo *Caminos*:

1. El objetivo central de las intervenciones es lograr mejores resultados para los niños y sus familias, ahora y durante todo el curso de la vida.
2. Las intervenciones en un contexto (por ejemplo, el hogar) interactúan, complementan y apoyan las intervenciones en otros contextos (por ejemplo, la escuela).
3. Las relaciones, la confianza y la cooperación entre el personal y los usuarios se valoran por igual según la evidencia acerca de aquello que funciona.
4. Los mejores resultados individuales se logran enriqueciendo todos los escenarios pertinentes para el desarrollo. Los programas orientados a los niños se integran con las iniciativas de apoyo a la familia y con los programas introducidos a través de sistemas adecuados, tales como las escuelas, las guarderías y los centros de salud familiar, o por los grupos comunitarios.
5. Los efectos de la intervención se han mejorado, centrándose en las transiciones de la vida (tales como el nacimiento y el inicio de la escuela o la secundaria) cuando las personas son vulnerables y receptivas para ayudar.
6. Se utiliza una secuencia de programas y recursos apropiados para la edad para mejorar los Caminos para el desarrollo en el tiempo.
7. La práctica integrada se logra a través de esfuerzos concertados para construir asociaciones de trabajo de colaboración entre organizaciones, instituciones y sistemas pertinentes para el bienestar del niño y la familia.

Para el modelo *Caminos* es fundamental el énfasis en una práctica integrada, particularmente aquellas intervenciones realizadas en un contexto con el cual se interactúa, se complementa y se apoyan intervenciones en otros contextos (punto 2 precedente).

### Logros e impacto

En resumen, *Caminos* es un modelo de práctica en las áreas desfavorecidas, es decir:

- Basado en la investigación y en una práctica informada
- Flexible, global y perseverante
- Efectivo
- Rentable
- Sostenible
- Reproducible, y
- Que pueda ajustarse.

*Caminos* compartió el primer galardón en los Premios nacionales a la prevención de la criminalidad y la violencia 2004 (2004 National Crime and Violence Prevention Awards), y en abril de 2004 el Primer Ministro anunció un nuevo programa multimillonario en dólares, *Comunidades para la infancia (Communities for Children)*, fuertemente influenciado por las enseñanzas de *Caminos* (por ejemplo, se utilizó un vídeo de *Caminos* en el lanzamiento de *Comunidades para la infancia* para ilustrar cómo funcionaría el nuevo programa). El 7 de diciembre de 2006, el Primer Ministro también puso en marcha un informe acerca de los primeros cinco años del proyecto en el Parlamento. Los gobiernos de los Estados de Queensland y otros, con frecuencia se han referido a *Caminos* al desarrollar su políticas anuales iniciales, y el Gobierno de Queensland está utilizando actualmente *Caminos* para orientar el diseño de Centros de aprendizaje para la vida (Learning for Life Centres) (o Centros de padres e hijos / Parent-Children Centres) en cuatro de las siete escuelas de la región de *Caminos*. Misión de Australia (Mission Australia) está en el proceso de replicar el modelo *Caminos* en otras seis zonas desfavorecidas de Australia, con miras a su ampliación. La Junta consultiva sobre inclusión social del gobierno federal (Federal Government's Social Inclusion Advisory Board) y el Ministerio de familia, vivienda, comunidades y asuntos indígenas (Department of Families, Housing, Communities and Indigenous Affairs) también se refieren en la actualidad al modelo y a la investigación *Caminos* como guía acerca de la manera de trabajar más eficazmente en las comunidades desfavorecidas.

### Referencias

Freiberg, K., Homel, R., Batchelor, S., Carr, A., Lamb, C., Hay, I., Elias, G. & Teague, R. (2005). Pathways to participation: A community-based developmental prevention project in Australia. *Children and Society*, 19: 144-157.

Homel, R., y el Equipo Interdisciplinario de Investigación (Interdisciplinary Research Team) (1999). *Pathways to prevention: Developmental and early intervention approaches to crime in Australia, Informe completo, resumen y anexos*, 400 pgs. Canberra: Servicio de publicaciones del Gobierno australiano. Disponible en [www.griffith.edu.au/professional-page/professor-ross-homel/publications/children-and-communities](http://www.griffith.edu.au/professional-page/professor-ross-homel/publications/children-and-communities).

Homel, R., Freiberg, K., Lamb, C., Leech, M., Hampshire, A., Hay, I., Elias, G., Carr, A., Manning, M., Teague, R. y Batchelor, S. (2006). *The Pathways to Prevention Project: The First Five Years, 1999-2004*. Sydney: Universidad Griffith y Mission Australia. <http://www.griffith.edu.au/centre/kceljag/> (a través del enlace a Pathways).

Manning, M., Homel, R., y Smith, C. (2006). Economic evaluation of a community-based early intervention program implemented in a disadvantaged urban area of Queensland. *Economic Analysis and Policy*, 36 (1 y 2), 99-120.



El uso de la terminología propia al campo de la prevención y de la seguridad cotidiana conlleva ciertas dificultades de definición de un idioma a otro, como también a veces dentro de un mismo idioma; esto debido al sentido que tienen ciertas nociones y conceptos en los diferentes países.

El siguiente léxico en tres idiomas (español, inglés, francés) entrega ciertas precisiones en cuanto a las acepciones utilizadas para ciertos términos en este informe. Tales términos están señalados por un asterisco (\*).

### A

---

<b>alianza</b> o <b>coalición</b> o <b>asociación (de actores locales)</b>	<b>partenariat</b> <b>coalition locale</b>	<b>partnership</b> <b>coalition</b>
--	---	--

Por alianza se entiende el trabajo común entre los diferentes actores responsables de los dispositivos de prevención en colaboración con servicios estatales, el sector privado, la sociedad civil y en particular los habitantes. Estas envuelven obviamente a instituciones como el Poder Municipal, la policía, la justicia y la educación por ejemplo, servicios a menudo semi-públicos como las sociedades de transporte colectivo y los organismos de vivienda social, así como los recursos locales: asociaciones (de habitantes, de recreación, de ayuda etc.), comerciantes de un barrio, grandes tiendas al tener un papel económico y de atracción importante<sup>818</sup>.

### C

---

<b>comunidad</b> o <b>collectivité</b>	<b>communauté</b>	<b>community</b>
---	-------------------	------------------

Las Directrices para la prevención de las Naciones Unidas recurren al término de “colectividad” para designar a “la participación de la sociedad civil a nivel local”<sup>819</sup>. Sin embargo, dejan entender que la sociedad civil es una noción genérica, tal como lo expresa el § 16: “la participación activa de las comunidades y **otros sectores de la sociedad civil** [nuestra negrilla] es una parte esencial de la prevención eficaz del delito”. “Colectividad” y “comunidad” están empleadas indistintamente en este informe y en un sentido amplio, al incluir no solamente a los residentes, sino también a los organismos comunitarios y a los comerciantes de barrios, así como a las antenas locales de los distintos niveles de gobierno. El término « comunidad » se refiere a un grupo de personas reunido por un interés común, por ejemplo los habitantes de un barrio. A menos que sea indicado, no nos referimos aquí a comunidades culturales o religiosas.

<b>comportamiento anti-social</b> <b>molestias públicas</b>	<b>comportement anti-social</b> <b>incivilités</b> o <b>nuisances (Bélgica)</b> o <b>irritants (Quebec)</b>	<b>anti-social behaviour</b> <b>incivilities</b>
--	--	---

El término “comportamiento anti-social” es utilizado frecuentemente en Reino Unido; el término también es utilizado en América latina, aunque se refiere más bien a la idea de “molestias públicas”. En Reino Unido, fue incorporado en el Acta de Criminalidad y Desorden (Crime and Disorder Act) de 1998, para referirse a “todo comportamiento que constituye o que es susceptible de constituir una forma de acoso, de comportamiento incomodante o amenazante hacia una o más personas que no vive(n) en el mismo hogar [que el perpetrador]”<sup>820</sup>. Esto incluye el agrupamiento de individuos (percibidos como amenazantes) en la vía pública, el uso de lenguaje intimidante, la ebriedad en la vía pública, al igual que los graffiti, y otras degradaciones del espacio público, la basura abandonada y toda actitud considerada como degradante de la armonía y de la calidad de vida. En otras partes del mundo, se utiliza la noción de « incivildades » o « irritantes », las que se refieren a situaciones y comportamientos que representan

---

818 Marcus M., Vanderschueren F., en colaboración con Buffat J.P. y Lunecke A. (2004), p. 269. Ver también ECOSOC (2002a), § 9, § 17 lit. d et § 19.

819 ECOSOC (2002a), § 5.

820 (RU) Crime and Disorder Act 1998 (c. 37), art. 1er al. 1 lit. a.

molestias y que no son necesariamente ilegales o reprehensibles, pero que van contra las reglas de la vida en sociedad, al mismo tiempo que son fuente de percepción de inseguridad para los habitantes y los usuarios del espacio público<sup>821</sup>. Según los países, el término de « molestias » es más o menos empleado. Es utilizado, por ejemplo, en Bélgica, sin connotación peyorativa, para designar los inconvenientes tal como son percibidos por los residentes y usuarios del espacio público<sup>822</sup>.

### **convivencia (ciudadana)**

Utilizada en países de habla hispana, esta noción se refiere a todos los aspectos relacionados con la calidad de vida de la comunidad, a la capacidad de cohabitar de manera pacífica y armoniosa.

## **E**

---

### **evaluación**

### ***évaluation***

### ***evaluation***

La evaluación se refiere a la aplicación sistemática y rigurosa de métodos consagrados a fin de apreciar de manera objetiva un programa de intervención o una política, ejecutado o finalizada, desde su concepción a su impacto y resultados, pasando por sus condiciones de ejecución. La evaluación considera la ejecución y el alcance de los objetivos de la práctica o la política y tiene como propósito determinar su eficiencia, su eficacia, su impacto y durabilidad<sup>823</sup>.

En el campo de la prevención, se pueden identificar dos tipos principales de evaluación. La evaluación de proceso evalúa la pertinencia del método empleado en la elaboración, la implementación y las modalidades de desarrollo de un programa o de una medida. La evaluación de resultados determina si la acción alcanza los objetivos fijados. Adicionalmente, la evaluación de impactos analiza si la acción tuvo efectos no previstos inicialmente, sean éstos positivos o negativos (por ej.: desplazamiento de actos de delincuencia).

## **F**

---

### **factores de protección**

### ***facteurs de protection***

### ***protective factors***

Reagrupa los factores que 1) reducen el impacto de un acontecimiento negativo imposible de evitar, 2) ayuda a los individuos a evitar o resistir a la tentación de transgredir la ley, 3) reducen los riesgos de un individuo a tomar una orientación susceptible de llevarlo a cometer un delito o una infracción, 4) favorecen una posibilidad alternativa<sup>824</sup>.

### **factores de riesgo**

### ***facteurs de risque***

### ***risk factors***

Reagrupa los factores que aumentan la posibilidad que una infracción sea cometida o reiterada. Puede referirse a características individuales (carácter transgresor), familiares (habilidades parentales "insuficientes"), ambientales (falta de control social), sociales (altos niveles de desigualdad, exclusión, pobreza, etc.), y de acceso y disponibilidad de servicios (acceso o no a centros de salud, educación, al transporte, etc.).

---

821 Ver Skogan Wesley G. (1999), *Measuring What Matters: Crime, Disorder, and Fear*, in Langworthy R. L. (Ed.), *Measuring What Matters*. Washington, DC: National Institute of Justice / Office of Community Oriented Policing Service, pp. 37-53; Roché Sébastien (1996), *La société incivile*. Paris : Seuil.

822 Ver Roché Sébastien (1999); Savignac Julie, Lelandais Isabelle, Sagant Valérie (2007).

823 Ver el glossario del *Beccaria Programm*, *Quality Management in Crime Prevention* [<http://www.beccaria.de/nano.cms/en/Glossary/Page/2/>].

824 (Australia) Commonwealth Attorney-General's Department (1999), p. 48.

## G

### governabilidad

### *gouvernance*

### *governance*

El término es objeto de múltiples definiciones que varían según el campo de actividades al que hace referencia. Globalmente, la gobernabilidad cubre los diferentes procesos de toma de decisión. En el marco de la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana, el término se refiere a los modos de elaboración de decisiones y comprende las diferentes modalidades de concertación, participación e implicación de los actores implicados - sea su estatus gubernamental o no - las etapas y la metodología de los procesos de decisión, los elementos en base a los cuales están fundadas las decisiones, su seguimiento y su evaluación, la articulación entre los diferentes centros de poder y particularmente entre las instituciones políticas de los diferentes niveles territoriales, y los dispositivos de rendición de cuentas, de comunicación y transparencia de las decisiones.

## I

### indicador

### *indicateur*

### *indicator*

Elemento de información cualitativa (como la presencia o no de un programa de prevención) o cuantitativa (por ejemplo, el número de delitos denunciados anualmente en un sector) sobre la manifestación observable de un fenómeno o de una acción. Los indicadores se acompañan de objetivo (cifra) para evaluar sus resultados<sup>825</sup>.

### intelligence-led policing

Modelo de estrategia policial basada en el conocimiento y la información, que apunta a identificar precisamente los problemas y las amenazas y a racionalizar el empleo de los recursos, ya sea por ejemplo, concentrar las acciones en los "puntos calientes" (hot spot policing) o desarrollar herramientas de análisis criminal. El término "inteligencia" recubre "una información", seleccionada, evaluada y analizada con el fin de que ésta sea útil a la prevención y a la resolución de actos criminales<sup>826</sup>.

## J

### justicia restitutiva o justicia restaurativa

### *justice réparatrice justice restauratrice*

### *reparative justice restorative justice*

De acuerdo al Consejo económico y social de las NU, una justicia reparadora es "un concepto que reconoce que un delito suele afectar no sólo al futuro de las víctimas y comunidades, sino también al de sus autores. La justicia restaurativa procura restablecer los intereses de todas las partes afectadas por un acto delictivo, en la medida de lo posible con la participación activa y voluntaria de los perpetradores, las víctimas y las comunidades"<sup>827</sup>. Según los Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal, un programa de justicia restaurativa se entiende como "todo programa que utilice **procesos restaurativos** e intente lograr **resultados restaurativos** [nuestra negrilla]"<sup>828</sup>. El proceso restaurativo significa "todo proceso en que la víctima, el delincuente y, cuando proceda, cualesquiera otras personas o miembros de la comunidad afectados por un delito, participen conjuntamente de forma activa en la resolución de cuestiones derivadas del delito, por lo general con la ayuda de un facilitador. Entre los procesos restaurativos se puede incluir la mediación, la conciliación, las conversaciones y reuniones para decidir condenas"<sup>829</sup>. El resultado restaurativo se entiende como "un acuerdo logrado como consecuencia de un proceso restaurativo. Entre los resultados restaurativos se pueden incluir respuestas y programas como la reparación, la restitución y el servicio a la comunidad, encaminados a atender a las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas de las partes y a lograr la reintegración de la víctima y del delincuente"<sup>830</sup>. El "facilitador" es "una persona cuya función es facilitar, de manera justa e imparcial, la participación de las partes en un proceso restaurativo"<sup>831</sup>.

825 ONUDC, UNICEF (2007); Tilley Nick (1995), *Thinking about Crime Prevention Performance Indicators*. Crime Detection & Prevention Series, Paper 57, Police Research Group, Home Office.

826 Ratcliffe Jerry H. (2003).

827 ECOSOC (2002b)

828 Resolución 2002/12 del Consejo Económico y Social, § 1

829 Resolución 2002/12 del Consejo Económico y Social, § 2.

830 Resolución 2002/12 del Consejo Económico y Social, § 3.

831 Resolución 2002/12 del Consejo Económico y Social, § 5.

## M

---

### **mediación**

### **médiation**

### **mediation**

Designa un proceso de construcción y reparación del vínculo social, al igual que de gestión de conflictos de la vida cotidiana, en el cual una "tercera persona" imparcial, independiente, sin otros poderes que los que le confiere libremente las diferentes partes (...) intenta ayudarlos a mejorar, a establecer una relación o a resolver un conflicto, a través de la organización de encuentros entre personas e instituciones<sup>832</sup>.

### **mediación penal**

### **médiation pénale**

### **judicial mediation**

En el sentido empleado en el presente informe, la mediación penal se refiere a los hechos susceptibles de constituir una infracción y, por lo mismo, de ser penalizados por la ley. La mediación es propuesta en un marco de orientación validado por la autoridad judicial, de la misma manera que otras formas de mediación judicial, como la mediación civil o comercial. Ella es dirigida al autor (presumido) del acto y a su víctima y tiene como objetivo principal la reparación del daño causado. Si el autor se encuentra detenido, la mediación puede tener como objetivo de contribuir a la reintegración de éste a la comunidad.

### **mediación comunitaria**

**médiation sociale**  
o **médiation communautaire**  
o **médiation de quartier**  
o **médiation citoyenne**

**community mediation**  
**citizen mediation**

En el sentido empleado en el presente informe, la mediación social se refiere a los hechos que pueden o no constituir una infracción, y que implica, no necesariamente a un autor y una víctima, sino toda una parte de la comunidad. La mediación social es facilitada por una autoridad no-judicial y puede enfocarse en una multitud de objetivos, entre los cuales "la restitución y la reparación del tejido social (...), la prevención de la violencia y de conflictos (...) o incluso la creación de instancias autónomas de resolución de conflictos en una óptica de reforzamiento de las capacidades de los ciudadanos"<sup>833</sup>.

### **inmigrante**

### **migrant**

### **migrant**

No existe definición jurídica y genérica del término "migrante" a nivel internacional, sino por ciertas categorías de ellos, tales como los "trabajadores migrantes" definidas por la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y los Miembros de su Familia y la Organización Internacional del trabajo (Convenciones n°97 y 143). Sin embargo, comúnmente se hace referencia a una definición operacional, según la cual son considerados como "migrantes": a) las personas que se encuentran fuera del territorio del Estado del cual tienen la nacionalidad o la ciudadanía, pero que no dependen de la protección jurídica de este Estado y que se encuentran en el territorio de otro Estado; b) Las personas que no gozan de un régimen jurídico general inherente al estatus de refugiado, de residente permanente, de naturalizado, o de otro estatus otorgado por el Estado de acogida; c) Las personas que tampoco gozan de una protección jurídica general de sus derechos fundamentales en virtud de acuerdos diplomáticos, de visas u otros acuerdos. Esta definición tiene la ventaja de no aportar prejuicios a las motivaciones que guiaron al migrante a dejar su país. Reúne por ende tanto a las personas que huyeron de su país de origen por razones de persecuciones políticas, de conflictos y de dificultades económicas, como a las que lo dejaron por opción y conveniencia personal<sup>834</sup>.

---

832 Guillaume-Hofnung Michèle (sin fecha), *Le concept de médiation et l'urgence théorique*, Les Cahiers du CREMOC (Centre de recherche et du monde contemporain) n°35, p. 20. [<http://www.cremoc.org/articles/medhofnung.pdf>]. V. également Bonafé-Schmitt Jean-Pierre (1988).

833 Dupont Benoît, Jaccoud Mylène (2006), p. 3.

834 ECOSOC (2000), *Grupos específicos e individuos. Trabajadores migrantes*. Derechos humanos de los migrantes, Informe presentado por la Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 1999/44 de la Comisión de Derechos Humanos, UN Doc. E/CN.4/2000/82.

## N

---

### **neighbourhood policing**

La neighbourhood policing (o policía de vecindario) es similar a la policía comunitaria. Es un componente clave de la policía en Inglaterra y País de Gales, así como en otras partes. Busca proveer una fuerza policial visible que le responda a los miembros de la comunidad, responsables localmente y servicio de la policía centrado en la ciudadanía, para así lograr las necesidades comunitarias.

## P

---

**pueblos indígenas**  
o **pueblos aborígenes (Canadá, Australia)**

**peuples autochtones**  
**peuples aborigènes**

**indigenous people**  
**aboriginal people**

No hay consenso general sobre la definición general de "pueblos indígenas". Este informe utiliza la más común, formulada por el Relator Especial de Naciones Unidas, José Martínez Cobos, que considera "comunidad, pueblo o nación indígena, a todos aquellos que, ligados por una continuidad histórica con las sociedades anteriores, se consideran distintas de los otros elementos de las sociedades que dominan actualmente sus territorios o parte de sus territorios. A partir de ahora, constituyen elementos no dominantes de la sociedad y están determinados a conservar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras los territorios de sus ancestros, al igual que su identidad étnica [cultural], que constituye la base de la continuidad de su existencia como pueblo, conformemente a sus propios modelos culturales, a sus instituciones sociales y a sus sistemas jurídicos"<sup>835</sup>.

**policía de proximidad**  
o **policía comunitaria**

**police communautaire (Quebec)**  
**police de proximité**  
**(Francia, Bélgica, Suiza) (EE.UU., Canadá, Australia)**

**community policing**

Modelo de estrategia policial fundada sobre la consideración y la respuesta a las necesidades de la población. Se basa en un conjunto de medidas destinadas a establecer una coalición con el público con el fin de que este se encargue de su seguridad y trabaje más estrechamente con la policía<sup>836</sup>.

**policía orientada a la**  
**resolución de problemas**

**police orientée vers la**  
**résolution de problèmes**

**problem-oriented policing**

Modelo de estrategia policial que supone la identificación y el análisis de crímenes y problemáticas de un sector y su resolución por la implicación de la comunidad, en conjunto con los servicios de policía<sup>837</sup>. La idea es que la policía no deba enfrentar crímenes de uno a uno, sino buscar agruparlos y enfrentar sus causas subyacentes. La policía orientada a la resolución de problemas representa una variación de la policía comunitaria, con la idea de que la policía está mejor posicionada para analizar y responder al crimen que la comunidad<sup>838</sup>.

**prevención de la criminalidad**  
**(del crimen)**  
o **prevención del delito**  
o **prevención de la delincuencia**

**prévention de la criminalité (du crime)**  
**prévention de la délinquance (Francia)**

**crime prevention**

En el sentido del § 3 de las Directrices para la prevención del delito, la prevención del delito engloba "las estrategias y medidas encaminadas a reducir el riesgo de que se produzcan delitos y sus posibles efectos perjudiciales para las personas y la sociedad, incluido el temor a la delincuencia, y a intervenir para influir en sus múltiples causas"<sup>839</sup>.

---

835 Martínez Cobo José (1986) Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas. UN. Doc. E/CN.4/ sub 2/1986/87; Foro Permanente sobre las cuestiones indígenas (2003), Los pueblos indígenas en sus propias voces, Nueva York: Naciones Unidas, p.12 [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/unpfiiibrochure\_es.pdf].

836 Dupont Benoît (2002); Salomon Jean-Claude (1998).

837 Goldstein Herman (1979).

838 Brodeur Jean-Paul (2008).

839 ECOSOC (2002a).

**prevención de la reincidencia****prévention de la récidive****prevention of recidivism**

Este enfoque apunta a "prevenir la reincidencia proporcionando asistencia para la reintegración social de los delincuentes y otros mecanismos preventivos (programas de reintegración)"<sup>840</sup>.

**prevención de la delincuencia  
(a nivel local)*****prévention du crime à l'échelon local  
prévention communautaire******locally based crime prevention  
community-based crime prevention***

o **prevención del delito (a nivel local)**  
o **prevención comunitaria del delito**

Este enfoque apunta a "modificar las condiciones existentes en los vecindarios que influyen en la delincuencia, la victimización y la inseguridad resultantes del delito mediante el fomento de iniciativas, la aportación de experiencia y la decisión de los miembros de la comunidad"<sup>841</sup>.

**prevención basada en el  
conocimiento*****prévention fondée sur la connaissance******knowledge-based prevention***

Enfoque de la prevención que pretende basar su acción en un conocimiento profundo de todos los aspectos relativos a las problemáticas identificadas (en la realidad de los hechos), en vez de otras consideraciones (ej.: orientaciones políticas). Este enfoque se basa en un conjunto de datos que pueden ser el resultado de un procedimiento o herramienta particular, como un diagnóstico de seguridad, una encuesta de victimización o un observatorio. Incluye también un procedimiento basado en "pruebas" (evidence-led ou evidence-based), que integran los resultados de evaluaciones rigurosas<sup>842</sup>.

**prevención situacional  
o prevención de situaciones  
propicias al delito*****prévention situationnelle  
prévention des situations criminogènes******situational crime prevention***

Este enfoque apunta a "prevenir los delitos reduciendo las oportunidades de cometerlos, aumentando para los delincuentes el riesgo de ser detenidos y reduciendo al mínimo los beneficios potenciales, incluso mediante el diseño ambiental, y proporcionando asistencia e información a víctimas reales y potenciales"<sup>843</sup>.

**prevención social del delito  
o prevención mediante el  
social desarrollo*****prévention sociale de la criminalité  
prévention par le développement social******social crime prevention  
prevention through  
social development***

Este enfoque apunta a "promover el bienestar de las personas y fomentar un comportamiento favorable a la sociedad mediante la aplicación de medidas sociales, económicas, de salud y de educación, haciendo particular hincapié en los niños y los jóvenes, y centrando la atención en el riesgo y los factores de protección relacionados con la delincuencia y la victimización"<sup>844</sup>.

840 ECOSOC (2002a), § 6 lit. d.

841 ECOSOC (2002a), § 6 lit. b.

842 Welsh Brandon C. (2007a).

843 ECOSOC (2002a), § 6 lit. c y § 26.

844 ECOSOC (2002a), § 6 lit. a et § 25.

## R

---

**residente**  
o **habitantes**  
o **ciudadanos (la ciudadanía)**

**résidants (Quebec)**  
**habitants (Francia, Bélgica, Suiza)**  
**citoyens**

**resident**  
**inhabitant**  
**citizens**

Designa al conjunto de personas que residen en un territorio dado, las personas que frecuentan un lugar o utilizan un servicio sin necesariamente vivir en el barrio o la ciudad donde éstos están ubicados y más ampliamente a los usuarios del espacio público.

## S

---

**seguridad cotidiana**  
o **seguridad comunitaria**

**sécurité quotidienne**

**community safety**

La seguridad cotidiana se refiere a un concepto más amplio que la "prevención de la criminalidad". Se refiere además a una noción de bienestar y de calidad de vida de una comunidad o de un barrio. Sugiere también la construcción de una "comunidad segura" a través de un proceso colectivo.

**sociedad civil**

**société civile**

**civil society**

La sociedad civil designa a los ciudadanos y agrupamientos (asociaciones) de ciudadanos encargados de promover o defender sus intereses, tales como organizaciones sindicales y patronales, las asociaciones profesionales, las organizaciones caritativas, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones que implican a los ciudadanos en la vida local y municipal, en particular de tipo eclesíastica<sup>845</sup>. Esta noción se opone tradicionalmente a las instituciones públicas, gubernamentales y, a menudo, al sector privado; en el marco de este informe, la sociedad civil comprende de todas maneras el sector privado y en particular a los comerciantes, en especial a los implantados en los barrios y que dan servicio a la población.

---

845 Comisión de las comunidades europeas (2001) Gobernanza europea, Libro blanco, Bruselas. COM (2001) 428 final (25.07.2001).



### Miembros del Comité editorial del Informe Internacional del CIPC

**Marcelo AEBI**

Profesor de criminología  
Instituto de Criminología y de Derecho Penal  
Université de Lausanne  
Lausana, Suiza

**Kauko AROMAA**

Director, *European Institute for Crime Prevention and Control (HEUNI)*  
Presidente, *Scandinavian Research Council for Criminology*  
Helsinki, Finlandia

**Jean Paul BRODEUR**

Director  
Centro internacional de criminología comparada (CICC),  
Universidad de Montreal,  
Québec, Canadá

**Ross HASTINGS**

Profesor de criminología  
Departamento de criminología  
Director adjunto, Institut pour la prévention de la criminalité  
Université d'Ottawa  
Ottawa, Canadá

**Tim HOPE**

Profesor de criminología  
Departamento de criminología,  
Universidad de Keele  
Director, *Keele Community Safety Group (KCSG)*  
Keele, Reino Unido

**Peter HOMEL**

Analista sénior  
*Australian Institute of Criminology*  
Canberra, Australia

**Dennis ROSENBAUM**

Director y profesor de Justicia Penal  
Centro de Investigación en leyes y justicia  
University of Illinois  
Estados Unidos de Norteamérica

**Anne WYVEKENS**

Encargada de investigación  
Centro de estudios y de investigación de Ciencias  
Administrativa, Centro Nacional de la Investigación Científica  
Universidad Panthéon Assas Paris II  
Francia

**Azzedine RAKKAH**

Director de investigaciones  
Centre d'Études et de Recherches Internationales  
Fondation nationale des sciences politiques  
Paris, Francia

**Claudio BEATO**

Director  
*Centro des Estudos de Criminalidade e Segurança Publica*  
Université fédérale de Minas Gerais  
Belo Horizonte  
Brasil

**Elena AZAOLA**

Investigadora  
*Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social*  
México

**Elrena VAN DER SPUY**

Profesora asociada  
Centro de criminología  
Departamento de derecho público  
Facultad de derecho  
Universidad del Cabo  
Sudáfrica

**Adam CRAWFORD**

Profesor  
Escuela de Derecho  
Universidad de Leeds  
Reino Unido

**Michael TONRY**

Profesor de derecho y política pública  
University of Minnesota  
Estados Unidos de Norteamérica

**Jennifer WOOD**

Profesora Asociada  
Departamento de Justicia Penal  
Temple University, Philadelphia  
Estados Unidos de Norteamérica

**Slawomir REDO**

Agente de Prevención de la criminalidad y justicia penal  
Sección gobernabilidad de la seguridad y la regla de la ley  
División de Operaciones  
Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito  
(ONUDD)

**Alioune BADIANE**

Director  
Oficina Regional para África y los Estados Árabes  
Programa de Naciones Unidas para los asentamientos  
humanos (ONU-Habitat)

**Benjamin SANTA MARIA**

*Especialista* en modernización del Estado  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Puerto España, Trinidad-y-Tobago

**Gustavo BELIZ**

Especialista en Modernización del Estado  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Washington D.C.

**Erich MARKS**

Miembro del Directorio ICPC  
Director Ejecutivo  
Consejo Nacional Alemán de Prevención de la Criminalidad  
Alemania

**Raymonde DURY**

Presidente del Consejo de administración del Centro  
Internacional para la Prevención de la Criminalidad  
Bélgica

**Barbara HOLTSMANN**

Miembro del Directorio ICPC  
Senior Manager - Prevención de la criminalidad  
Consejo para la investigación Científica e Industrial  
Sudáfrica

**Benoît DUPONT**

Profesor, Escuela de criminología  
Director adjunto, Centro internacional de criminología  
comparada (CICC)  
Université de Montréal,  
Montreal, Canadá

### Anexo II: Organizaciones miembros del “Programme Network Institutes”(PNI)

El **Instituto Asiático y Medio Oriente de las Naciones Unidas para la Prevención de la Criminalidad y el Tratamiento del Delincuente (UNAFEI)** fue fundado por las Naciones Unidas y el Gobierno de Japón con la meta de promover los sistemas de justicia penal y cooperación mutua en la región de Asia y el Pacífico. Esta promoción tienen la forma de cursos de capacitación y seminarios para personas que trabajan en la prevención de la criminalidad y administración de la justicia penal, tanto en Japón como en el exterior, así como la investigación y estudio de la prevención de la criminalidad y el trato de los delincuentes<sup>846</sup>.

El **Instituto Interregional de Investigación de la criminalidad y la justicia de las Naciones Unidas (UNICRI)** fue fundado en 1967 para apoyar la prevención de la criminalidad e iniciativas de justicia penal. Se involucra en investigación aplicada, capacitación, cooperación técnica y actividades de información. En relación a la diseminación de actividades, UNICRI lanza publicaciones, mantiene un centro de documentación y mantiene contacto con profesionales y expertos alrededor del mundo<sup>847</sup>.

El **Instituto Nacional de Justicia (NIJ)** de América ha recibido el mandato para “desarrollar investigación científica, desarrollar y evaluar para mejorar la administración de justicia y seguridad pública” desde su fundación de 1968. Implementa ese mandato a través de la creación de conocimiento y herramientas relevantes, la diseminación de información relevante y confiable y asegurando el profesionalismo e integridad en sus investigaciones y programas. El trabajo de NIJ se concentra en muchas áreas, como control de criminalidad y prevención, sistemas de justicia y comportamiento de delincuentes, violencia y victimización. También contribuye en los dominios de evaluación de campo de programas promisorios y control internacional de criminalidad<sup>848</sup>.

El **Instituto Internacional de Estudios Superiores de Ciencias Criminales (ISISC)** es una organización sin fines

de lucro fundada en 1972 comprometida en la investigación de derechos humanos, capacitación, asistencia técnica, publicación y asesoría. ISISC se concentra especialmente en países árabes y musulmanes y ha producido varias publicaciones sobre derechos humanos, derecho internacional penal, derecho internacional humanitario y justicia post conflicto<sup>849</sup>.

El **Instituto Australiano de Criminología (AIC)** ha sido un contribuyente a la investigación criminológica desde 1973; conduce, publica y disemina investigación, así como organiza conferencias y seminarios. Trabaja en la extensión, naturaleza y prevención de la criminalidad en Australia, también ayuda a informar en la política gubernamental<sup>850</sup>.

El **Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD)** fue fundado en 1975 por las Naciones Unidas y el Gobierno de Costa Rica. ILANUD ha firmado acuerdos con varios países en América Latina y el Caribe. Al igual que las otras organizaciones regionales de la red, la ILANUD provee recursos, capacitación y asistencia técnica; también organiza reunión de expertos en temas de prevención y justicia penal<sup>851</sup>.

Fundado en 1980, la **Academia Árabe Naif para ciencias de la Seguridad (NAASS)** es una institución académica que promueve la investigación en asuntos de seguridad, ofrece programas de post grado y organiza cursos de capacitación que contribuyen a la prevención y control de la criminalidad en los países árabes<sup>852</sup>.

El **Instituto Europeo para la Prevención de la Criminalidad y Control (HUNI)** fue establecida en 1981 en un acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Finlandia. El instituto fomenta el intercambio sobre prevención de la criminalidad entre los países europeos. Sus actividades son paralelas a la de los miembros compañeros de la red, e incluye coordinar reuniones, desarrollando investigación y proveer asistencia técnica<sup>853</sup>.

---

846 <http://www.unafei.or.jp/english/pages/History.htm>

847 <http://www.unicri.it/>

848 <http://www.ojp.usdoj.gov/nij/about.htm>

849 <http://www.isisc.org/PagesHome.asp?Menu=1>

850 <http://www.aic.gov.au/institute/>

851 <http://www.ilanud.or.cr/acerca.html>

852 <http://www.naass.edu.sa/>

853 <http://www.heuni.fi/12441.htm>

El **Instituto Raoul Wallenberg de Derechos Humanos y Derecho Humanitario** (f. 1984), es una institución académica que se esfuerza en promover derechos humanos y derecho humanitario mediante la investigación, educación académica, diseminación y desarrollo institucional. También posee un foco internacional; el instituto ofrece capacitación y programas de construcción de capacitación en Suecia y en el exterior y mantiene vínculos con varias instituciones académicas, así como organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales e instituciones gubernamentales alrededor del mundo<sup>854</sup>.

El **Instituto Coreano de Política de Justicia Penal (KICJP)** fue establecido en 1989 y su misión es asistir la formulación de políticas a través de sus análisis de tendencias, causas y contra medidas sobre criminalidad. Sus actividades incluyen la investigación, educación y la promoción de intercambio internacional<sup>855</sup>.

El **Instituto Africano de Naciones Unidas para la Prevención de la Criminalidad y Tratamiento del Delincuente (UNAFRI)** fue creado en 1989 y su membresía está abierta a todos los Estados miembros de la Comisión Económica de Naciones Unidas para África (UNECA). El instituto apoya la cooperación activa de los gobiernos, las instituciones académicas y expertos involucrados en las actividades de prevención de la criminalidad en la región africana en el contexto de preocupaciones más amplias de desarrollo<sup>856</sup>.

El **Centro Internacional para la Reforma de Derecho Penal y Política de Justicia Penal (ICCLR y CJP)** en Vancouver, Canadá, es una iniciativa en conjunto de la Universidad de British Columbia, Universidad Simon Fraser y la Sociedad Internacional para la Reforma de Derecho Penal con el apoyo del gobierno canadiense y también de la provincia de British Columbia. Desde su creación en 1991, el Centro ha contribuido a las prioridades de Canadá y las Naciones Unidas en el campo del derecho penal y justicia penal y se esfuerza en mejorar la calidad de la justicia mediante la reforma de derecho penal, política y práctica alrededor del mundo. El rol principal del Centro es proveer consejo, información, investigación y propuestas para el desarrollo de políticas y legislación. El Centro completa su rol en parte ofreciendo educación, capacitación y asistencia técnica<sup>857</sup>.

El **Consejo Asesor Científico y Profesional Internacional del programa de Prevención de la Criminalidad y Justicia Penal de las Naciones Unidas (ISPAC)**, fue creado en 1991 para dirigir información profesional y científica en la forma de asistencia técnica, capacitación y educación, investigación, monitoreo y evaluación a las Naciones Unidas en numerosos temas como el estatus de la mujer, el ambiente y crimen transnacional. Tiene un enfoque amplio en el compartir conocimiento y el intercambio de información relacionado a la prevención de la criminalidad y justicia penal. Miembros de ISPAC se extiende a todas las organizaciones con experiencia en la prevención de la criminalidad y justicia penal y con un interés en participar en el trabajo del Consejo<sup>858</sup>.

El **Instituto para Estudios de Seguridad (ISS)** es un instituto regional de investigación que comenzó en 1991 y opera a través del África sub sahariana. Su trabajo se concentra en una definición amplia de seguridad humana, incluyendo seguridad personal y comunitaria y sus actividades incluyen una serie de talleres de expertos, asistiendo en el desarrollo de políticas y monitoreando la implementación de políticas<sup>859</sup>.

En 1994, el **Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC)** fue creado para convertirse en un foro internacional para gobiernos nacionales, autoridades locales, agencias públicas, instituciones especializadas y organizaciones no gubernamentales para intercambiar experiencia, considerar conocimiento emergente y mejorar políticas y programas en la prevención de la criminalidad y seguridad comunitaria. Sus actividades incluyen monitorear desarrollos globales, proveyendo asistencia a miembros y facilitar las interacciones de expertos, así como contribuir al conocimiento público sobre prevención de la criminalidad y seguridad comunitaria. El ICPC también promueve la implementación de las mejores prácticas y herramientas para realzar la seguridad comunitaria<sup>860</sup>.

---

854 <http://www.rwi.lu.se/institute/aboutrwi.shtml>

855 <http://www.kicjp.re.kr/english/index.asp>

856 <http://www.unafri.or.ug/about/index.html>

857 <http://www.icclr.law.ubc.ca/>

858 <http://www.ispac-italy.org/about.php>

859 [http://www.iss.org.za/index.php?link\\_id=1&link\\_type=13&tmpl\\_id=3](http://www.iss.org.za/index.php?link_id=1&link_type=13&tmpl_id=3)

860 [http://www.crime-prevention-intl.org/menu\\_item.php?code=mission](http://www.crime-prevention-intl.org/menu_item.php?code=mission)

---

## ANEXO III: Cuestionario destinado a Municipalidades

---

### Cuestionario destinado a Municipalidades

Este breve cuestionario (compuesto de 5 temáticas claves) conducido por el CIPC ([www.crime-prevention.intl.org](http://www.crime-prevention.intl.org)) tiene por objetivo realizar un panorama internacional acerca de las medidas que son tomadas a escala municipal para prevenir la criminalidad y la promoción de la seguridad cotidiana/urbana. La información recogida por este cuestionario será explotada y aportarán insumos a los informes internacionales que abordan tendencias y enfoques locales innovadores en prevención de la criminalidad y en seguridad cotidiana en diferentes contextos alrededor del mundo.

De esta manera, le solicitamos su colaboración para construir este panorama único proveniente de un campo de experticia actualmente en emergencia. Las preguntas se han construido para que sea posible la respuesta de profesionales que trabajan en diversas áreas. Si usted cuenta con información complementaria que le gustaría transmitirnos, le rogamos que nos la haga llegar con el cuestionario.

**Si prefiere completar este cuestionario vía Internet, dirijase a la siguiente dirección:**

<http://www.esurveyspro.com/Survey.aspx?id=3ccca255-0791-4803-854f-1ff29fe44c3e>

**clave: cipc**

#### Información de contacto<sup>861</sup>

---

Nombre :

Puesto:

Dirección:

Teléfono:

Correo:

Fax :

Sitio Web:

#### Información sobre la Municipalidad

---

País :

Nombre de la ciudad/distrito/barrio:

Número de habitantes :

#### P.1 Estrategias municipales en prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana<sup>862</sup>

**1.1. ¿Su municipalidad dispone de una estrategia o política en prevención de la criminalidad o en seguridad urbana?**

NO, Pase a la pregunta 2.8

SI: En qué fecha comenzó a ejecutarse (dd/mm/aaaa)

Qué período de tiempo cubre la estrategia (en años)

---

861 Se le solicita esta información para el caso que debamos ponernos en contacto con usted, con el fin de profundizar en ciertas respuestas. La información de contacto no será en ningún momento publicada.

862 Por estrategia entendemos aquí, un plan general municipal que cubre un período de tiempo determinado (habitualmente en años) incluyendo políticas y programas de acción en relación a la estrategia.

**1.2. ¿Cuáles son las áreas a las que apunta esta estrategia o política municipal?**

**Le rogamos señalar todas las respuestas que correspondan.**

- |  |  |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Robo a local comercial                      | <input type="checkbox"/> Pandillas, bandas de jóvenes    |
| <input type="checkbox"/> Robo a domicilio                            | <input type="checkbox"/> Itinerancia/jóvenes de la calle |
| <input type="checkbox"/> Victimización de ancianos                   | <input type="checkbox"/> Mendicidad                      |
| <input type="checkbox"/> Victimización de jóvenes                    | <input type="checkbox"/> Prostitución/proxenetismo       |
| <input type="checkbox"/> Violencia armada                            | <input type="checkbox"/> Abuso de menores                |
| <input type="checkbox"/> Violencia conyugal/doméstica                | <input type="checkbox"/> Trata de seres humanos          |
| <input type="checkbox"/> Delincuencia juvenil                        | <input type="checkbox"/> Miedo al delito/inseguridad     |
| <input type="checkbox"/> Vandalismo                                  | <input type="checkbox"/> Seguridad Cotidiana             |
| <input type="checkbox"/> Seguridad vial                              | <input type="checkbox"/> Comportamientos anti-sociales   |
| <input type="checkbox"/> Seguridad en el transporte público          | <input type="checkbox"/> Otra (Por favor especificar):   |
| <input type="checkbox"/> Seguridad de las mujeres en espacio público | _____  |
| <input type="checkbox"/> Seguridad en eventos deportivos y públicos  | _____  |
| <input type="checkbox"/> Seguridad en establecimientos escolares     | _____  |
| <input type="checkbox"/> Corrupción                                  | _____  |
| <input type="checkbox"/> Drogas                                      | _____  |
| <input type="checkbox"/> Alcohol                                     | _____  |
| <input type="checkbox"/> Crimen por odio/xenofobia                   | _____  |

**1.3. ¿Qué tipos de actividades de prevención se llevan a cabo en el marco de dicha estrategia?**

**Le rogamos señalar todas las respuestas que correspondan.**

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Programa de sensibilización  | <input type="checkbox"/> Prevención situacional        |
| <input type="checkbox"/> Prevención social del delito | <input type="checkbox"/> Otra (Por favor especificar): |
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

**1.4 ¿Existe en su municipalidad un comité, estructura o departamento especialmente dedicada a la puesta en práctica de esta estrategia/política?**

NO

SI (¿Principales misiones?):

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**1.5 ¿Cuál es el presupuesto total aproximado destinado a la puesta en práctica de esta estrategia/política<sup>863</sup> (Favor de señalar el monto según su divisa monetaria nacional)?**

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**1.6 ¿Cuál es la fuente de financiamiento principal para la puesta en práctica de esta estrategia/política?**

- |  |   |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Presupuesto municipal         | <input type="checkbox"/> Nivel gubernamental superior |
| <input type="checkbox"/> Organización privada          | <input type="checkbox"/> Contribuyente internacional  |
| <input type="checkbox"/> Otro (Por favor especificar): |   |
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

863 Si no hay presupuesto destinado, favor de indicar 0

**1.7 ¿Existen otras estrategias/políticas en su municipalidad ligadas a la prevención de la criminalidad o la seguridad cotidiana que sean complementarias (pero desarrolladas de manera independiente) a esta estrategia/política?**

NO

SI (Por favor especificar):

## **P. 2 Diagnóstico municipal de seguridad<sup>864</sup>**

**2.1 ¿Para una o varias de estas estrategias/políticas, ¿han procedido a realizar un análisis detallado de los problemas de seguridad existentes sobre el territorio de su municipalidad?**

NO, pase a la pregunta 2.8

SI

**2.2 ¿Cuál fue el tema del diagnóstico?**

**2.3 ¿Cuándo tuvo lugar este diagnóstico?**

Antes de la elaboración de la estrategia

Después de la elaboración de la estrategia

Durante la elaboración de la estrategia

Año de realización:

**2.4 ¿De qué manera se llevó a cabo el diagnóstico? Le rogamos señalar todas las respuestas que correspondan.**

Compilado de estadísticas policiales

Compilado de estadísticas judiciales

Encuestas de victimización y/o de población

Cuestionarios de auto-reporte

Datos provenientes de servicios de salud

Datos provenientes de servicios sociales

Datos provenientes de empresas privadas

Datos provenientes de empresas de transporte

Otra (Por favor especificar):

**2.5 ¿Quién estuvo a cargo de la conducción de este diagnóstico?**

**Le rogamos señalar todas las respuestas que correspondan.**

Departamento municipal

Consultor independiente

Universidad (¿Cual?):

Otro (Por favor especificar):

**2.6 ¿Los resultados del diagnóstico fueron difundidos?**

Sólo internamente

Internamente y públicamente

**2.7 ¿Han utilizado algún sistema de geocodificación de la criminalidad (por ejemplo ESRI, MapInfo)?**

NO

SI (Por favor especificar para qué fin):

<sup>864</sup> Un diagnóstico municipal de seguridad se utiliza para evaluar los problemas y desafíos presentes en el seno de una municipalidad determinada, para desarrollar estrategias apropiadas con el fin de aumentar la seguridad de la población.

**2.8 ¿Su municipalidad dispone de un observatorio<sup>865</sup> vinculado la criminalidad o problemas sociales?**

NO

SI (Le rogamos que nos proporcione alguna información) :

El nombre del observatorio:

Dirección:

Sitio Web:

Nombre de la persona de contacto

(y su cargo) :

**P. 3 Procesos de consulta a la comunidad y la sociedad civil<sup>866</sup>**

**3.1 ¿Su municipalidad dispone de estructuras o procesos de consulta a la comunidad y/o organización de sociedad civil sobre las políticas/estrategias relativas a la a la prevención de la criminalidad, la seguridad cotidiana o la seguridad y el desarrollo urbano?**

NO

SI (¿En qué consisten?):

**3.2 ¿La comunidad y las organizaciones de la sociedad civil participan activamente en la política/estrategia de prevención de la criminalidad?**

NO

SI (¿De qué manera?):

**P. 4 Evaluación de iniciativas de prevención**

**4.1 ¿Han realizado alguna evaluación de sus políticas/estrategias municipales vinculadas a la prevención de la criminalidad o a la seguridad cotidiana?**

NO, pase a la pregunta 4.7

SI, pase a la pregunta 4.2

**Si la respuesta es SI**

**4.2 ¿Qué tipo de evaluación(es) se ha(n) llevado a cabo? Le rogamos señalar todas las respuestas que correspondan.**

- Evaluación de implantación
- Evaluación de impacto
- Evaluación costos/beneficios
- Otra (Por favor especificar) :

866 En la sociedad civil se incluyen tanto las organizaciones lucrativas como las sin fines de lucro, así como las asociaciones de ciudadanos. Con el término «comunidad» se hace referencia a un grupo o sector específico que porta una identidad o intereses comunes.

**4.3 ¿Quién realizó la evaluación? Le rogamos señalar todas las respuestas que correspondan.**

- Los servicios municipales
- Otra instancia administrativa
- Un centro de investigación

- Una universidad (¿cuál?): \_\_\_\_\_
- Otra (Por favor especificar): \_\_\_\_\_

**4.4 ¿Fueron publicados los resultados de la(s) evaluación(es)?**

- NO
- SI

**4.5 Si la respuesta es sí, ¿de qué manera fueron publicados?**

**Le rogamos señalar todas las respuestas que correspondan.**

- Sitio Web interno
- Sitio Web externo
- Correo
- Conferencia/eventos
- Red de profesionales vinculados a la temática
- Otra (Por favor especificar): \_\_\_\_\_

**4.6 ¿A quién se dirigen estos resultados? Le rogamos señalar todas las respuestas que correspondan.**

- Al personal interno
- A los trabajadores sociales
- A los tomadores de decisiones
- A los investigadores
- A contactos claves
- Al público general
- Otra (Por favor especificar): \_\_\_\_\_

***A fin de alimentar nuestro fondo, queremos disponer de las evaluaciones (o elementos de evaluación) publicadas y no publicadas relativamente a la prevención de la criminalidad, a las políticas de seguridad o a los programas establecidos bajo esas políticas.***

**Si la respuesta es NO**

**4.7 ¿Por qué? Le rogamos señalar todas las respuestas que correspondan.**

- Falta de fondos
- Falta de experticia
- La evacuación no hace parte de la cultura profesional
- Falta de recursos técnicos
- Falta de tiempo
- Otra (Por favor especificar): \_\_\_\_\_

## P. 5 Proyectos futuros

### 5.1 5.1 En términos amplios, ¿tienen planificado continuar desarrollando estrategias/políticas en prevención de la criminalidad?

NO

SI (Por favor especifiquenos de qué modo):

### 5.2 En su municipio, ¿qué elementos constituyen factores que podrían tener una incidencia en el desarrollo de estrategias de prevención?

- Falta de recursos financieros/materiales
- Falta de recursos humanos
- Falta de formación
- Resistencia institucional
- Dificultad de colaboración con la administración local
- Influencia de grupos de interés o de grupos de presión
- Dificultad de colaboración a escala regional/nacional
- Dificultad de colaboración con ONGs
- Dificultad de colaboración con el servicio privado
- Dificultad de colaboración con sociedad civil/organizaciones comunitarias/ciudadanos
- Otra (por favor especificar):

**Agradecemos que se haya tomado el tiempo de responder el cuestionario. Rogamos que este sea devuelto vía correo postal o correo electrónico a la siguiente dirección:**

Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad  
465 calle Saint-Jean, oficina 803  
Montreal (Québec)  
Canadá  
H2Y 2R6  
Tel: +1.514.288.6731 ext. 229  
Fax: +1.514.288.8763  
Correo electrónico: [jprince@crime-prevention-intl.org](mailto:jprince@crime-prevention-intl.org)

### **Informe nacional destinado a alimentar el Informe Internacional 2010 del CIPC Prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana: Tendencias y perspectivas**

#### **I. Contexto general: Organismos competentes, aproximaciones y políticas**

##### **1. Organismos competentes a todas las escalas territoriales (por favor señalar)**

- 1.1 Autoridad (es) con responsabilidad en las políticas o estrategias de prevención de la criminalidad (Ministerios, Administración pública, organismos centrales encargados de la aplicación de los programas nacionales de prevención) :
- 1.2 Autoridad(es) encargada(s) de la supervisión puntual de políticas o estrategias de prevención de la criminalidad:
- 1.3 Si es pertinente, comentarios sobre la coordinación entre las diferentes entidades encargadas de políticas o estrategias de prevención:

##### **2. Aproximaciones de la prevención de la criminalidad (en caso afirmativo, por favor señalar)**

- 2.1 ¿Prevención social de la Criminalidad?
- 2.2 ¿Prevención del crimen a escala local?
- 2.3 ¿Prevención situacional?
- 2.4 ¿Prevención de la reincidencia?
- 2.5 ¿Otras aproximaciones?

##### **3. Políticas (estrategias, planes de acción) y campañas en materia de prevención de la criminalidad (en caso afirmativo, por favor señalar)**

- 3.1 A nivel nacional
  - ¿Estrategia nacional de prevención de la criminalidad?
  - ¿Plan de acción nacional para los tipos de comportamientos delictivos particulares?
- 3.2 A nivel regional
  - 3.2.1 ¿Plan de acción regional de prevención de la criminalidad?
  - 3.2.2 ¿Plan de acción regional para tipos de comportamientos delictivos particulares?
- 3.3 A nivel local
  - 3.3.1 Iniciativas locales en materia de prevención de la criminalidad

##### **4. Políticas vinculadas con la prevención de la criminalidad (en caso afirmativo, por favor señalar)**

- 4.1 ¿A nivel nacional?
- 4.2 ¿A nivel regional?
- 4.3 ¿A nivel local?

## II. Cuadro legal y reglamentario

Por favor, citar, en caso que proceda, los textos legales (Leyes, reglamentos y/o ordenanzas) consagradas a las políticas de prevención:

## III. Herramientas para la prevención

Si aplica, por favor entregar ejemplos:

### 1. ¿Recursos para el diagnóstico de seguridad?

1.1 En caso afirmativo, ¿cuales son las medidas privilegiadas para implementar un diagnóstico dentro de un plan de acción?

### 2. ¿Observatorio(s) de la seguridad / criminalidad?

### 3. ¿Instrumento(s) de cartografía de la criminalidad y de la victimización?

### 4. ¿Guías, manuales, « toolkits », recopilaciones de prácticas?

## IV. Evaluación

### 1. ¿Se ha efectuado una evaluación de las políticas y/o prácticas de prevención que se han realizado en su país?

En caso afirmativo:

1.1 ¿De que tipo de evaluación se trata?

1.2 ¿Cual(es) método(s) es/son privilegiado(s)?

1.3 ¿Sobre qué datos se basa? (datos institucionales, resultados de encuestas de victimización, de delincuencia, etc.)

1.4 ¿Quiénes son los evaluadores?

1.5 ¿Cuales son sus competencias?

1.6 ¿Cual es su margen de autonomía, de independencia?

1.7 ¿Cuales son las fuentes de financiamiento de la gestión evaluativa?

1.8 ¿Ejemplos de reproducción de iniciativas?

1.9 ¿Se ha llevado a cabo en su país un análisis costo beneficio sobre las inversiones en prevención de la criminalidad? En caso afirmativo, ¿Donde se pueden obtener los resultados de estos estudios?

### 2. ¿Las conclusiones de los estudios de evaluación son difusos?

En caso afirmativo:

2.1 ¿En cuales esferas? (con los responsables de la toma de decisiones de las diferentes escalas territoriales, del sector asociativo, de los científicos, ...)

2.2 ¿Que uso se le da?

## V. Indicadores

1. **¿Existen en su país los indicadores: de seguridad?  
de desarrollo sustentable?**

En caso afirmativo:

- 1.1 ¿Cuáles son?
- 1.2 ¿Quiénes son los autores?

## VI. Implicancia de otros actores en prevención (En caso afirmativo, por favor señalar)

1. ¿Rol de la policía en materia de prevención de la criminalidad?
2. ¿Rol del sector privado en materia de seguridad (empresas privadas, asociaciones publico-privadas)?
3. ¿Rol de la sociedad civil, de las organizaciones no gubernamentales y los ciudadanos?
4. ¿Rol de los servicios correccionales en la prevención?
5. ¿Rol de los medios en la prevención?
6. ¿Existen en su país organismos como centros de investigación y redes de intercambio en prevención de la criminalidad? Si existen, por favor menciónelos.

## VII. Desarrollo de competencias en materia de prevención (en caso afirmativo, por favor señalar)

1. ¿Existen en su país, programas de formación y/o perfeccionamiento profesional particular en materia de prevención?
2. ¿En caso que existan, hay instituciones específicas para proporcionar esta formación, cuales?
3. ¿Cuales son los criterios de validación y de cuantificación profesional?

## VIII. Presupuesto asignado a la prevención

1. ¿Existe un fondo gubernamental específico asignado a la prevención de la criminalidad? Si es así, ¿cual es el monto aproximadamente?
2. ¿Una ayuda financiera es prevista para las colectividades en el desarrollo de sus acciones de prevención? Si es así, ¿cual es el monto aproximadamente?
3. ¿Quien, en su país, posee y gestiona le presupuesto relacionado a la prevención?

## IX. Prácticas de prevención de la criminalidad

Por favor enlistar las prácticas más significativas de prevención de la criminalidad implementadas en su país (modos de intervención) con los jóvenes, las mujeres, en las escuelas y otros espacios públicos.

## X. Prioridades en términos de prevención (por favor marcar los campos pertinentes)

¿Cuales son los sujetos constitutivos de preocupación prioritaria por sus autoridades gubernamentales?

Por favor marcar los campos correspondientes:

Prioridad

Si No

Corrupción, transparencia y ética de las instituciones

Migración, inmigración e exclusión social

Delincuencia y victimización de jóvenes

Atentados a la seguridad de mujeres

Drogas (y alcohol)

Indigencia

Prostitución

« Gangs » / pandillas

Impactos locales de la criminalidad transnacional organizada

Tráfico de seres humanos

Tráfico de armas ligeras

Crímenes medioambientales

Cibercrímen y problemas de gestión de espacios públicos virtuales

Discriminación / problemas de « integración »

Influencia de las medidas sobre inseguridad

Juegos de azar y criminalidad local

Otros:

## XI. Principales retos (gracias por indicar)

¿Cuales son los principales retos que su país enfrenta en la implementación de acciones preventivas?

## A

- Acción por una Sudáfrica Segura, Véase <http://www.safesouthafrica.org.za/>
- Acero Velásquez, H. y Cardona, S. (2009), *Medellín, Bogotá: Del autoritarismo y anarquía a la garantía civilista de los derechos ciudadanos*. Versión electrónica <http://www.convivenciayseguridadciudadana.com/contenido/images/stories/medellin%EDn%2C%20bogota%2C%20seguridad.pdf>
- ACNUR (2008), *Handbook for the protection of Internally Displaced Persons*. Ginebra, ACNUR.
- ACNUR (2009), 2008. *Global Trends: Refugees, Asylum Seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*.
- Adamoli S., Di Nicola A., Savona E., Zoffi P. (1998). *Organised Crime Around the World*. European Institute for Crime Prevention and Control, afiliado con las Naciones Unidas (HEUNI), Publication Series No. 31.
- Aebi, M. (2004), *Crime Trends in western Europe from 1990 to 2000*, European Journal on Criminal Policy and Research, vol. 10, nos. 2-3, pp.163-186.
- Afro Reggae: <http://www.favelarising.com/about-afroreggae.html>
- Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) (2009), *EU-MIDIS at a glance: introduction to the FRA's EU-wide discrimination survey*. Viena, FRA.
- Agencia Nacional de Policía de Japón, en <http://www.npa.go.jp/english/seisaku3/20060424.pdf>
- Almansi, F. (2009), Rosario's development: interview with Miguel Lifschitz, mayor of Rosario, Argentina, Environment and Urbanization.
- Amnistía Internacional. *Italy: Invisible children - The human rights of migrant and asylum-seeking minors detained upon arrival at the maritime border in Italy*.
- Aos et al. (2001), *The comparative costs and benefits of programs to reduce crime*, vol. 4, Washington State Institute for Public Policy.
- ARCS (2007) *Reducing offending: A critical review of the international research evidence, Final report, submitted to the Northern Ireland Office*. Cambridge: ARCS (UK) Ltd.
- Arvanites, T.M. y Defina, R.H. (2006), *Business cycles and street crime*, Criminology 44 pp. 139-164.
- ASEAN, Plan de acción para combatir la criminalidad organizada. Véase: <http://www.aseansec.org/16133.htm>
- Ashley, D., Holder Y. (2002), *The Jamaican Injury Surveillance System: lessons learned* en Injury Control and Safety Promotion (4) 263-4.
- ASIS International (2004), *Private Security Officer Training and Selection Guidelines*.
- Australian Crime Commission (2009), *Organised crime in Australia*, [http://www.crimecommission.gov.au/publications/oca/\\_files/2009/2009\\_oca\\_complete.pdf](http://www.crimecommission.gov.au/publications/oca/_files/2009/2009_oca_complete.pdf)

- Australian Institute of Criminology en [http://www.aic.gov.au/crime\\_types/transnational.aspx](http://www.aic.gov.au/crime_types/transnational.aspx)
- Australia, Sitio Web de Policía de Victoria en [http://www.police.vic.gov.au/content.asp?Document\\_ID=252](http://www.police.vic.gov.au/content.asp?Document_ID=252)

## B

- B y Kothari, U. (2001), *Participation: The New Tyranny?*, Zed Books; Londres.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006) *Preventing Violence*. Nota técnica, no.5, Washington DC, BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2007), *Action on Violence Prevention and Promoting Citizen Security: Summary Report* (IDB: Washinton, D.C., EEUU), disponible en: <http://www.oas.org/csh/english/documents/cp17832e09.doc>.
- Banco Mundial (2009), *Global Development Finance, Charting a Global Recovery*, Banco Mundial.
- Banco Mundial, Recomendaciones para el Caribe en <http://siteresources.worldbank.org/INTHAITI/Resources/CaribbeanC&VAnnexes.pdf>
- Barker, G. Ricardo, C. y Nascimento, M. (2007) *Engaging men and boys in changing gender-based inequity in Elath*, (Ginebra: OMS): OMS (2008) *Preventing violence and reducing its impact: How development agencies can help* (OMS), en [http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/publications/violence/IPV-SV.pdf](http://www.who.int/violence_injury_prevention/publications/violence/IPV-SV.pdf).
- Barker T., Human K. (2009). *Crimes of the Big Four motorcycle Gangs*. Journal of Criminal Justice, 37
- Bartlett, S. (2005), *Integrating Children's Rights into Municipal Action: A Review of Progress and Lessons Learned*, Children's Environment's Research Group.
- Bastick, M. Grimm, K y Kunz, R. (2007) *Sexual Violence in Armed Conflict: Global Overview and Implications for the Security Sector*, Ginebra, Democratic Control of Armed Forces
- Berg, J (2007). *The Accountability of South Africa's Private Security Industry. Mechanisms of control and challenges to effective oversight*. Newland, Open Society Foundation.
- Beato Filho, C., Reis Souza, R., Ottoni, M., Figueiredo, M. y Silveira, A. *'Stay Alive' Program: simple actions, effective results*, en <http://www.crisp.ufmg.br/StayAlive1.pdf>.
- Bonora, A. y Burton, P. (2006), *Post-conflict crime prevention and justice reform*, Centre for Justice and Crime Prevention, issue paper no. 2.
- Born, H., Caparini, M., Cole, E. (2006), *Regulating Private Security Companies in Europe: Status and Prospects*. Ginebra, Consejo de Europa
- Bourguignon, F. (1999), *Crime, Violence and Inequitable Development*, documento preparado para la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo, Washington D.C., abril 28-30 1999.

- Boulayoune A. & Kaiser K. (1999), *Le dispositif de revenu minimum d'insertion dans le département de Meurthe et Moselle : Évaluation du dispositif de lutte contre le durcissement du chômage*. Laboratoire de Sociologie du Travail et de l'environnement Social (LASTES), Groupe de recherche sur l'éducation et l'emploi.
- Bonnemaison, Gilbert (1982), *Face à la délinquance: Prévention, répression, solidarité*, Rapport au Premier ministre, (Informe Bonnemaison), (Paris: Primer Ministro: Documentación Francesa).
- Bousquet R. & Lenoir E. (2009). *La prévention de la délinquance*. Paris : Presses Universitaire de France
- Bourque, et al (2009) *The Effectiveness of Profiling from a National Security Perspective*, Canadian Human Rights Commission, disponible en línea: Error! Hyperlink reference not valid.
- Box, S. (1987) *Recession, Crime and Punishment*, Barnes y Noble, Nueva York.
- Bra (2008). Resumen en inglés: Discrimination in the criminal justice system process in Sweden. Estocolmo, Bra.
- BRAZIL: Women 'Peace Workers' in the Favelas, en el sitio <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=47529>
- Brantingham, P. y Faust, F. (1976), *A conceptual model of crime prevention*, en *Crime and Delinquency*
- Breugnot, P. y Durning, P. (2001), *L'AEMO, objet de recherche en émergence – analyse de 25 rapports*, en Chrétien y Durning (eds.), *L'AEMO en recherche: état des connaissances, état des questions* (collection Points D'appui; Francia).
- Brodeur, J-P, Mulone, M., Ocqueteau, F, y Sagant, V. (2009), *Brève analyse comparée internationale des violences urbaines*, CIPC, Montreal.
- Brodeur J-P. (1998), *L'évaluation des programmes d'intervention sécuritaire*, dans Ferret J. & Ocqueteau F. (eds), *Évaluer la police de proximité? Problèmes, concepts, méthodes*. Paris: IHESI, La Documentation Française.
- Brodeur JP. (2002), *Crime et sécurité. L'état des savoirs*, bajo la dirección de Laurent Mucchielli y Philippe Robert. Paris: Les Éditions la Découverte.
- Brown, Oli (2008), *Migración y cambio climático*. Organización Internacional para las Migraciones (OIM): Serie de Estudios No.31. Ginebra, OIM.
- Bruce Bagley (2004). *Globalisation and Latin American and Caribbean Organised Crime*. *Global Crime*, 6(1).
- Butchart, A. et al (2008) *Manual for Estimating the Economic Costs of Injuries due to Interpersonal and Self-Directed Violence*, Ginebra, OMS.
- Butchart, A. et al. (2001), *The South African National Non-Natural Mortality Surveillance System – rationale, pilot results and evaluation* in *South African Medical Journal* 91 (5) pp. 408-17.
- Campbell, D.T (1969), *Reforms as experiments*, *American Psychologist*, 24. 409-429. Illinois: Northwestern University.
- Campbell, C., Devlin, R., O'Mahony, D., Doek, J., Jackson, J., Corrigan, T. y McEvoy, K. (2005), *Evaluation of the Northern Ireland Youth Conference Service*, NIO research and Statistical Series: Report No. 12, Belfast
- Capobianco, Laura. (2010). *Crime Prevention: An Effective Component of Multi-Dimensional Security*. Montreal: ICPC
- Capobianco, Laura (2009). *Community Safety and Indigenous Peoples: Sharing knowledge, insights and action*. Montreal: ICPC.
- Carli, V.(2008), *Assessing CCTV as an effective safety and management tool for crime-solving, prevention and reduction*. Montreal: CIPC.
- Centro de Estudios de Seguridad (Center for Security Studies) (2007), *L'économie de la drogue sur l'angle de la politique de sécurité*, Zurich, ETH, N°13.
- Chakrabarti, S. (2008), *Private security firms for internal security: An idea whose time has come*. *South Asia Monitor*, en <http://www.southasiamonitor.org/2008/June/news/26wsa1.shtml> (junio 26), (consultado del 23.07.09).
- Cheloukhine Serguei (2008) *The roots of Russian organized crime: from old-fashioned professionals to the organized criminal groups of today*. *Crime Law Soc Change*. Vol. 50
- CIAPV/OPS/CISALVA (2008) *Sistematización de Experiencias sobre sistemas de Vigilancia, Observatorios o Sistemas de Información sobre la Violencia en América Latina* (español solamente)
- Cingranelli, D.L. y Richards, D. L. (2008) *Base de datos sobre Derechos Humanos de Cingranelli-Richards*
- CIPC (2006), *Community Safety Workers: An Exploratory Study of Some Emerging Crime Prevention Occupations*, Montreal, en [http://www.crime-prevention-intl.org/publications/pub\\_182\\_1.pdf](http://www.crime-prevention-intl.org/publications/pub_182_1.pdf)
- CIPC (2008) *Compendio Internacional de Prácticas Contra la Criminalidad*, en [http://www.crime-prevention-intl.org/publications/pub\\_204\\_1.pdf](http://www.crime-prevention-intl.org/publications/pub_204_1.pdf)
- CIPC (2008), *Informe Internacional sobre las tendencias de la prevención de la criminalidad y seguridad comunitaria. Tendencias y perspectivas*, Montreal.
- CIPC (2009), *Community-Based Crime and Violence Prevention Project in El Salvador*, Boletín Informativo Vol-1 – No.1, en [http://www.crime-prevention-intl.org/filebin/IO/edition64/salvador\\_eng.pdf](http://www.crime-prevention-intl.org/filebin/IO/edition64/salvador_eng.pdf).
- CIPC (2009), *Observatorios de la delincuencia: Informe de experiencias internacionales*, CIPC, Montreal.
- Comisión de auditoría (2009), *Tired of Hanging Around: Using sport and leisure activities to prevent anti-social behavior by young people*; Londres, Reino Unido
- Comisión de los Derechos Civiles de los Estados Unidos, 2003. *Migrant Civil Rights Issues Along the Southwest Border*. <http://www.usccr.gov/pubs/pubsndx.htm>.
- Comisión de Relaciones Humanas del Condado de Los Ángeles (LACCHR). *2007 Hate Crime Report*. Los Ángeles, LACCHR.

## C

- Call, C.T. (2000), *Sustainable Development in Central America: The Challenges of Violence, Injustice and Insecurity*, Hamburgo, Instituto Iberoamericano de Berlín.

- Comisión de la Comunidad Europea (2006), *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Estrategia de la Unión Europea para apoyar a los Estados Miembros en la reducción de los daños relacionados con el consumo de alcohol*.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2006), *Comunicación de la Comisión al Consejo*
- Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) (2008), *Informe anual 2007*. Estrasburgo, ECRI.
- Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, en [www.cicad.oas.org/](http://www.cicad.oas.org/).
- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, Drogas y Democracia : Hacia un Cambio de Paradigma, en: [http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro\\_espanhol\\_04.pdf](http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro_espanhol_04.pdf)
- Comisión para la igualdad racial. 2007. *A Lot Done, A Lot to Do: A Vision for an Integrated Britain*. Belmont Press, Londres.
- Comunicado de prensa "Industry calls on Europe to recognize growing role of private security and create an integrated policy framework", en [http://www.coess.eu/conf2008/1\\_PR\\_CoESS\\_Private\\_Security\\_Summit.pdf](http://www.coess.eu/conf2008/1_PR_CoESS_Private_Security_Summit.pdf) (consultado el 26.06.09).
- Conferencia Ministerial Euroafricana sobre Migración y Desarrollo (2007), Plan de Acción.
- Consejo de Derechos Humanos (2008), *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos y culturales, incluyendo el derecho al desarrollo: Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias. Apéndice: Nota preliminar sobre la Misión de noviembre en Brasil. A/HRC/8/3/Add. Mayo 4 al 14*, Ginebra, Naciones Unidas.
- Consejo de Europa, Organización de las Naciones Unidas (2009). *Tráfico de órganos, tejidos y células, y tráfico de seres humanos para extracción de órganos*.
- Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, Comisión Especial de Asuntos Migratorios (2008) *Trabajadores Migrantes: Elementos para una Agenda Política y Recomendaciones hechas por la Organización Internacional del Trabajo*.
- Conser, James Andrew; Paynich, Rebecca; Russell, Gregory D. (2005), *Law Enforcement in the United States* (2a edición)
- Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares: Artículos 4, 12.4, 17.6, 29, 30, 44.2, 45.2-4.
- Capobianco, L (2005), *Sharpening the Lens: Private Sector Involvement in Crime Prevention*, (CIPC: Montreal).
- Capobianco, L. (2006), *Community Safety Partnerships by and with Indigenous People: Trends and Practices Paper*, Montreal, CIPC.
- Capobianco, L. y Shaw M. (2003), *Crime Prevention and Indigenous Communities: Current International Strategies and Programmes*, Montreal, CIPC.
- Comisión para la Igualdad Racial (2005) *A Formal Investigation of the Police Service in England and Wales*. Londres: Comisión para la Igualdad Racial pp. 95
- Sitio web de UNESCO: <http://www.unesco.org/most/guic/guicmain.htm>
- Crawford, A. (1998), *Community Safety Partnerships: Managerialist tensions and threats*. Criminal Justice Matters
- Crawford, A. (1999), *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*, Imprenta de la Universidad de Oxford.
- Crawford, A. (2006), *Policing and Security as "Club Goods": The New Enclosures*, en Wood, J. y Dupont, B. (eds.), *Democracy, Society and the Governance of Security*, Cambridge: Imprenta de la Universidad de Cambridge.
- Crawford, A (2009), *Situating crime prevention policies in comparative perspective: policy travels, transfer and translation*, en Crawford, A (ed.) *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*, Willan, Cullompton.
- Crawford, A. (2009) *The Preventive Turn in Europe'* en Crawford, A. (ed.) *Crime prevention Policies in Comparative Perspective* (Willan: Cullompton): xxii.
- Criminal Justice Review Group, (2000), *Review of the Criminal Justice System*, Belfast: HMSO.
- Criminal Justice Inspection (2006), *An Inspection of Community Safety Partnerships*.
- Cukier, W., Quigley, T., Susla, J. (2003), *Canadian regulation of private security in an international perspective*. *International Journal of the Sociology of Law*.

## D

- Dávila, J. (2009). *Being a mayor: the view from four Colombian cities*, en *Environment and Urbanization*, 21 pp. 37-57.
- Décimo Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal correspondiente al período 2005-2006. Versión electrónica: [http://www.unodc.org/pdf/crime/tenthsurvey/10th\\_CTS\\_form\\_Spanish.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/tenthsurvey/10th_CTS_form_Spanish.pdf)
- Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) (2009), *Analyse du volet prévention des contrats urbains de cohésion sociale*. Paris: Délégation Interministérielle des Villes.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (2004) *¿Coacción en el tráfico de órganos? Estudio de antecedentes sobre el tráfico de órganos humanos en todo el mundo*.
- Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (DHS) (2008) *Binge Drinking and Europe*. Hamm, <http://www.ias.org.uk/resources/papers/europe/phproject/bingedrinking-report.pdf>
- Directiva conjunta del Ministro de Justicia y el Colegio de Procuradores Generales sobre la creación, el registro y la persecución de los delitos relacionados con la posesión de cannabis*. Véase: <http://www.trektuwplant.be/csc/Directive-Ministerielle-relative>, (consultada el 4 de febrero de 2010)

- Doak, J. y O'Mahony, D. (2009), State, Community, and Transition: Restorative Youth Conferencing in Northern Ireland, en Knepper, P., Doak, J., Shapland, J. eds, Urban Crime Prevention, Surveillance And Restorative Justice (eds), (CRC),
- Docking, M. y Tuffin, R. (2005) *Racist Incidents: Progress Since the Lawrence Inquiry*. Londres: Ministerio del Interior. Informe en línea 42/05.
- Droppelman Catalina R. (2008), *Análisis del proceso de implementación de los Tribunales de Tratamiento de Drogas en Chile : Avanzando hacia una política pública*. Fundación Paz ciudadana
- Dupont, Grabosky y Shearing (2003), *The Governance of Security in Weak and Failing States*, en Criminal Justice, Vol. 3, No. 4 pp. 331-349

## E

- Earle, K., Sarre, R., Prenzler, T. (2007), Developments in the Australian Security Industry, Flinders Journal of Law Reform, 10
- ECOSOC, Comisión Económica para África y Comisión de la Unión Africana (junio de 2009), *The Global Financial Crisis: Impact, responses and way forward*.
- ECOSOC, Resolución 2002/12
- Eisner, M. (2001), *Modernisation, Self-Control and Lethal Violence: The Long-term Dynamics of European Homicide Rates in Theoretical Perspective*, British Journal of Criminology vol. 41 pp. 618-638.
- EKOS (2004) *Évaluation à la fin de la cinquième année de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent et évaluation préliminaire des mesures de lutte contre le financement du terrorisme, Rapport final*. Toronto: Les Associés de la Recherche EKOS.
- Eriksson, A. (2009), Justice in Transition, Community restorative justice in Northern Ireland, Willan; Cullompton.
- Europol (2009). "EU Organised Crime Threat Assessment."
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), en [www.emcdda.europa.eu/](http://www.emcdda.europa.eu/).

## F

- FBI, *Organized crime glossary*, en <http://www.fbi.gov/hq/cid/orgcrime/glossary.htm>
- Fajnzylber, P., Lederman, D. y Loayza, N. (2002) *Revista de Derecho y Economía*, vol. 45
- Fielding, N.G., Clarke, A. y Witt, R. (2000) (eds.), *The economic dimensions of crime*, St Martins, Nueva York
- Fundacion Paz ciudadana : <http://www.pazciudadana.cl>

## G

- Galeotti Mark (2004). *The Russian "Mafiya": Consolidation and Globalisation*. Global Crime, 6(1)

- García-Moreno, C., Jansen, H., Ellsberg, M., Heise, L. y Watts, C. (2005), *WHO Multi-Country Study on Women's Health and Domestic Violence Against Women*, Organización Mundial de la Salud, Ginebra.
- Garland, D. (2001) *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Imprenta de la Universidad de Chicago, Chicago.
- Gelsthorpe, L. (2003), *Accountability: Difference and Diversity in the Delivery of Community Penalties* en Bottoms, A., Gelsthorpe, L. and Rex, S. (eds.) *Community Penalties: Change And Challenges*, Willan, Cullompton
- Goodey, Jo (2008), *Migration, crime and victimhood: responses to sex trafficking in the EU*. Londres, Editorial Sage.
- González, P. (2003), *Seguridad Ciudadana, Cuadernos de seguridad y defensa 2*, Guatemala: FLACSO.
- Gormally, B. (2005), *Community Restorative Justice – a new bridge between state and people?* Ponencia presentada a la Conferencia sobre derechos humanos y justicia restaurativa del Servicio de Policía de Irlanda del Norte, Belfast, marzo 1º de 2005.
- Gottschalk, Petter (2008). *Maturity levels for criminal organizations*. International Journal of Law, Crime and Justice. Vol. 36, 106-114.
- Gould E.D., Weinberg, B.A. y Mustard, D.B. (2002), *Crime rates and local labor market opportunities in the United States 1979 -1997*, Revista Econ Stat 84 pp. 45-61
- Government Offices of Sweden, *Mobilisation to combat organized crime*, en: <http://www.regeringen.se/sb/d/2708/a/117705>.
- Griffiths C.T., Dandurand Y. & Murdoch D. (2007), *The social reintegration of offenders and crime prevention*, Ottawa: Centre national de prevention du crime, Sécurité publique Canada.
- Gray, S., 2006, *Evaluation practices of crime prevention projects: Examples from Belgium, Canada, Finland, France, Germany, Iceland, Italy, Portugal and Switzerland*. Montréal: International Center for the Prevention of Crime.
- Grabosky Peter (2007) *The Internet, Technology, and Organized Crime*. Asian Journal of Criminology, vol 2, no. 2, diciembre de 2007.
- Grabosky, Peter (2004). *The Global Dimension of Cybercrime*. Global Crime, vol 6, no. 1, febrero de 2004.
- Grogger, J.T. (1999) *Market wages and youth crime*, *Journal of Labour Economics*, 16 pp.756-791
- Grupo de las Naciones Unidas para la Evaluación (GENU) (2005), *Reglas de evaluación aplicables en el sistema de las Naciones Unidas*. UNEG.
- Grupo de las Naciones Unidas para la Evaluación, (2005b), *Normas de evaluación aplicables al sistema de las Naciones Unidas*. UNEG
- Guajardo García, C. (ed.) (2008) *Seguridad y Prevención: La situación en Argentina, Chile y Uruguay durante 2007*, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad y Universidad Alberto Hurtado.

## H

---

- Harcourt, B. (2004), *Rethinking racial Profiling: A Critique of the Economics, Civil Liberties and Constitutional Literature, and of Criminal Profiling More Generally* en The University of Chicago Law review, vol. 71, no.4
- Harvey, A. García-Moreno, C. y Butchart A. (2007) *Primary prevention of intimate-partner violence and sexual violence: Background paper for WHO expert meeting May 2–3 (OMS)* en [http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/publications/violence/IPV-SV.pdf](http://www.who.int/violence_injury_prevention/publications/violence/IPV-SV.pdf)
- Hastings, R. y Jamieson, W. (2002), *Community Mobilization and Crime Prevention: Report to the National Crime Prevention Centre*. Ottawa: Ministerio de justicia
- Hebenton, B. y Spencer, J. (2001), *Assessing International Assistance in Law Enforcement: Themes, Findings and Recommendations from a Case Study in the Republic of Estonia*. Helsinki: HEUNI. Publications series no. 37.
- Hill, Peter (2004). *The Changing Face of the Yakuza*, *Global Crime*, 6(1)
- Hinton, M. y Newburn, T. (2009), *Introduction: policing developing democracies*, en Hinton, M. y Newburn, T. (eds.), *Policing Developing Democracies*, Routledge, Oxford, Reino Unido.
- Holtmann, B. (2008) *Presentación en la Convención de la AFSSA*, agosto 25-28, en [www.safesouthafrica.org.za](http://www.safesouthafrica.org.za)
- Hope T (1995). Community crime prevention, en Tony M & Farrington DP (eds.) *Building a safer society. Strategic approaches to crime prevention*, Chicago: Imprenta de la Universidad de Chicago.
- Hommel P. & Anderson J. (2005) *Reviewing the New South Wales local crime prevention planning process*, Australian Institute of Criminology, Gobierno Australiano
- Hommel, P. Nutley, S. Webb, B & Tilley, N. (2004), *Investing to deliver: Reviewing the implementation of the UK Crime Reduction Programme*, London: Home Office.
- Hommel, P., (2009), *Lessons for Canadian crime prevention from recent international experience. Análisis del Instituto para la prevención de la criminalidad*, Volumen 3: 13-39.
- Hope, T (2008), *Evaluation of safety and crime prevention policies, England and Wales*, Papel de trabajo de una presentación en el Taller de Evaluación de políticas de seguridad y prevención del crimen realizado por CRIMPREV en Bologna, 10-12 Julio 2008
- Horber-Papazian, K., Favre, N., & Schaller, R. (2003), *Évaluation de la campagne LAOLA: Prévention dans les clubs sportifs*. Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique. Disponible en: [www.bag.admin.ch/evaluation/index.html](http://www.bag.admin.ch/evaluation/index.html)
- Hughes, G. y Rowe, M. (2007), *Neighborhood policing and community safety: Researching the instabilities of the local governance of crime, disorder and security in contemporary United Kingdom*, *Criminology and Criminal Justice* 7
- Human Rights Watch (1996), *Shattered lives: Sexual Violence during the Rwandan Genocide and its Aftermath* HRW, Nueva York.

Human Rights Watch, 2007 South Africa, en <http://www.hrw.org/en/node/79205>

Human Rights Watch (2009), *Broken System: Dysfunction, Abuse and Impunity in the Indian Police*, Human Rights Watch.

## I

---

Inspección de policía de Su Majestad (HMIC) (2005), *Managing Learning: A Study of Police Training*. Londres: Ministerio del Interior

Inspección de policía de Su Majestad (HMIC) (2003), *Diversity Matters*. Londres: Ministerio del Interior. pp. 28.

Institute of Medicine (1994), *Reducing Risks for Mental Disorders: Frontiers for Preventive Intervention Research*, (Washington D.C.: Institute of Medicine).

Instituto de la Sociedad Abierta (OSI) (2007), *Report on Developments 2005-2007*. Nueva York, OSI.

Instituto de la Sociedad Abierta (OSI) (2009), *Ethnic Profiling in the European Union: pervasive, Ineffective and Discriminatory*, Instituto de la Sociedad Abierta (OSI), Nueva York.

Instraw (2007), *Género, Remesas y Feminización de la Migración y el Desarrollo*. Santo Domingo, Instraw.

Institute Suisse de Prévention de l'alcoolisme et autres toxicomanies, en [www.ispa.ch](http://www.ispa.ch)

ICPC (2007), *Documento de antecedentes para el Taller 3, 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal en Shaw & Travers*, ICPC Ed., Montreal

International Centre for the Prevention of Crime (ICPC) (2008) *Informe Internacional sobre la Prevención de la Criminalidad y la Seguridad Comunitaria: Tendencias y Perspectivas*. Montreal: ICPC

International Scientific Professional Advisory Council of the United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme. <http://www.ispac-italy.org>

## J

---

Jacob, S (2009), *Opération chloroforme ou la réinvention de l'État rationnel: l'évaluation et les données probantes*, *Criminologie*, 42.

Jamieson, R. y McEvoy, K. (2005), *State Crime by Proxy and Juridical Othering*, *The British Journal of Criminology*.

Jeffries, S., Payne, J., & Smith, R., G. (2002), *Preventing Crime in Australia 1990-2002: A Selected Register of Crime Prevention Projects*. Canberra: Australian Institute of Criminology

Jon Mitchell, Peter; *Do drug treatment courts help curb drug use and crime*, Institut du mariage et de la famille du Canada, mayo 6 de 2009.

Johnson, H. Ollus, N. y Nevala, S. (2008) *Violence against Women: An International Perspective*, Springer, Nueva York.

Johnston, L. y Shearing, C. (2003) *Governing Security: Explorations in Policing and Justice*, Routledge, Londres.

Jones y Bartlett; Hall, M. (2003), Private Security Guards are Homeland's Weak Link. USA Today, en [http://www.usatoday.com/news/nation/2003-01-22-security-cover\\_x.htm](http://www.usatoday.com/news/nation/2003-01-22-security-cover_x.htm), (visto el 24 de Enero)

Jones & Bartlett; Earle, Karin; Sarre, Rick; Prenzler, Tim (2007), Developments in the Australian Security Industry. Flinders Journal of Law Reform.

Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), *Drogas, criminalidad y violencia: impacto a micro nivel*.

Justin Fenton (29/7/09), *Safe Streets outreach worker wounded at cookout*. *The Baltimore Sun*.

## K

Karen A. Joe (1994). *The New Criminal Conspiracy? Asian Gangs and Organized Crime in San Francisco*. Journal of Research in Crime and Delinquency, 31(4)

Karn, J. (2007), Narratives Of Neglect: Community, Regeneration And The Governance Of Security, Willan: Cullompton, Reino Unido.

Kim, J.C. et al (2007), *Understanding the Impact of a Microfinance-based Intervention on Women's Empowerment and the Reduction of Intimate Partner Violence in South Africa*, in Revista Americana de Salud Pública, vol. 97, No.10 pp. 1794-1802

Kortschak, A. (2003), *ACERs work in Brazil*, citado en Wernham, M. (2004) Niños de la calle y Justicia Juvenil: estrategias de prevención, Salamanca, España.

## L

*La consommation excessive d'alcool a des effets néfastes et durables sur le cerveau humain*, en <http://www.uclouvain.be/274439.html>

La Strada SOS HOTLINE, en <http://www.strada.cz/en/>

Laforte, D y Godin, R (2001), *Vers un nouveau profil de cadre en management public*, Observatoire de l'administration publique, ENAP, Télescope, vol.8, n°3

Lambrick, M. y Travers, K. (2008) *Women's Safety Audits: What Works And Where?*. Women in Cities International. Nairobi: UN-Habitat Safer Cities Programme Véase página Web: [http://www.femmesetvilles.org/english/downloads\\_en/downloads\\_en.htm#auditevaluationpdf](http://www.femmesetvilles.org/english/downloads_en/downloads_en.htm#auditevaluationpdf)

Lawrence, S (2004) *Community Support Officer (Detention Power) Pilot: Evaluation results*, London: Home Office.

Laycock, G. y Tilley, N. (1995), *Policing and Neighbourhood Watch: Strategic Issues*, HMSO, Londres, Reino Unido.

Lee, C. M. (2008), *A Comparative Study on the Regulation of Private Security in the United States and South Korea*, en Journal of Applied Security Research, 3,2 pp.157 — 170.

Lernestedt, C., Diesen, C., Pettersson, T. y Lindholm, T. (2005), *Equal Before the Law: Nature or Culture*, en The Blue and Yellow Glasshouse: Structural Discrimination in Sweden, Estocolmo, Informe oficial del gobierno de Suecia.

Loader, I. (2000), *Plural Policing and Democratic Governance*, en Social & Legal Studies, Vol. 9, No. 3, 323-345.

Lopez, Dominique y Sansfacon, Daniel (2005). *Dommages sociaux liés à l'usage de drogues: focus sur les relations et difficultés familiales*. Revista Toxibase, No 20, 4º trimestre, en [www.toxibase.org](http://www.toxibase.org)

Londoño, J. L. y Guerrero, R (1999), *Violencia en America Latina: Epidemiología y Costos*, Washington D.C, BID.

Loveday, B. (2000) 'Must Do Better: The State of Race Relations' en A. Marlow y Loveday B. (eds) *After Macpherson: Policing After the Stephen Lawrence Inquiry*, Lyme Regis: Russell House Publishing

## M

Macuer, T. y Arias, P. (2009) *La Mediación Comunitaria en Chile*, FLACSO: Chile

Marks, M. y Goldsmith, A. (2006), *The State, the people and democratic policing: the case of South Africa*, en Wood, J. y Dupont, B. (eds.), *Democracy, Society and the Governance of Security*, Imprenta de la Universidad de Cambridge, Cambridge

McAra, L. y McVie, S. (2007) *Youth Justice? The impact of system contact on patterns of desistance from offending*, European Journal of Criminology, vol. 4, no. 3:315-45

McEvoy, K. y Mika, H. (2002), Restorative Justice and the Critique of Informalism in Northern Ireland, The British Journal of Criminology.

McEvoy, K. y Eriksson, A. (2006). Restorative Justice in Transition: Ownership, Leadership and 'Bottom-up' Human Rights, en Sullivan, D y Tift, L. (eds), *The Handbook of Restorative Justice: Global Perspectives*, (Routledge: Londres).

Miers, D. (2001) *An International Review of Restorative Justice Crime Reduction Research Series*, Paper No. 10 (Londres: Home Office)

Misión Interministerial de lucha contra las drogas y la toxicomanía (MILDT) (2000) *Drogas: savoir plus: risquer moins*.

Misión Interministerial de lucha contra las drogas y la toxicomanía, *Circular N° DGS/MC2/MILDT/2009/63* de febrero 23 de 2009

Moser, C y A Winton (2002), *Violence in the Central American region: towards an integrated framework for violence reduction*, Informe ODI No 171, Overseas Development Institute, Londres.

Morrison, B (2007) *Restoring Safe School Communities: A Whole School Response to Bullying, Violence and Alienation* (Federation Press: Australia).

Mucchielli L., Nevanen S., *Delinquency, victimisation, criminalisation and penal treatment of foreigners in France, en Criminalisation and Victimization of Migrants in Europe* (2009), Crimprev

Muncie, J. (2008), *The 'Punitive Turn' en Juvenile Justice: Cultures of Control and Rights Compliance in Western Europe and the USA*, Youth Justice, Vol. 8, No. 2

Muncie, J. (2009), *Youth and Crime*, 3ª Edición (Sage: Londres)

## N

- Naciones Unidas (2000), *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional*, Art. 2, en [http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final\\_documents\\_2/convention\\_spa.pdf](http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_spa.pdf)
- National Crime Prevention Council (NCPC) (2005), *Lignes directrices relatives aux rapports d'évaluation des projets*. Ottawa: Public Safety Canada
- Nelli, H. (1969). *Italians and Crime in Chicago: the formative Years, 1890-1920*. The American Journal of Sociology, 74(4)
- Newburn, T. y Shiner, M. (2005), *Dealing with Disaffection: Young People, Mentoring and Social Inclusion* (Willan; Cullompton).
- NIDA, (2004), *Lecciones Aprendidas de las Investigaciones sobre la Prevención*, en <http://www.nida.nih.gov/pdf/infofacts/Lecciones.pdf>
- Nilsson, A. y Estrada, F. (2001), Crime as a Welfare Problem, en Bergmark, A. (ed.) *Ofärd i välfärden (Disadvantage in the Welfare Society)* SOU 2001 pp. 54, 223-63 (Ministerio de salud y asuntos sociales).

## O

- Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC) (2009), *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2008*. Ginebra, IDMC.
- Observatoire Français de drogues et de toxicomanies (OFDT) (Juillet 2007), *Violence conjugale et alcool : quel traitement judiciaire? Tendances No 55 St Denis La Plaine*
- O'Connor, A. (2009), Poorly paid sentries often turn to crime. Guards in Guatemala: Protection and Threat. Washington Post (24/04/2009).
- Ochmannova, Petra (2009), *The Regulation of Private Military and Security Services in Czech Republic*. (Praga: Priv-War).
- OCDE (1998) *Las incidencias económicas de la falsificación*.
- OEA (2006), *Resolución Preliminar, Plan de Acción Hemisférico contra la criminalidad organizada transnacional*.
- OECD (2009). *International Migration: The Human Face of Globalisation*, 188, [http://www.oecd.org/document/14/0,3343,en\\_21571361\\_37705603\\_43441358\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#TOC](http://www.oecd.org/document/14/0,3343,en_21571361_37705603_43441358_1_1_1_1,00.html#TOC) - <http://www.oecdbookshop.org/oecd/index.asp?CID=&LANG=FR>
- Oficina de Irlanda del Norte (2008), *Together. Stronger. Safer. Community safety in Northern Ireland: A consultation paper*
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2007), *Crimen y desarrollo en America Central: atrapados en la encrucijada*, Viena.
- OIT (marzo, 2009) *Tendencias Mundiales del Empleo de las Mujeres*
- OMS (2004) *Ética, Comercio, derechos humanos y derecho de la salud*.
- OMS (2004), *Preventing Violence: A guide to Implementing the Recommendations of the World Report on Violence and Health*, Ginebra, en <http://whqlibdoc.who.int/publications/2004/9241592079.pdf>
- OMS (2008), *Preventing violence and reducing its impact: How development agencies can help*, en [http://whqlibdoc.who.int/publications/2008/9789241596589\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2008/9789241596589_eng.pdf).
- Organización mundial del comercio: [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/trips\\_s/trips\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/trips_s/trips_s.htm)
- ONUDC. *Community-Based Demand Reduction for Three Key townships in the Northern Shan State*, en [http://www.unodc.org/myanmar/projects\\_e76.html](http://www.unodc.org/myanmar/projects_e76.html)
- ONU-HÁBITAT (2004), *El desafío de los asentamientos informales: Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos, 2003*. Nairobi, ONU-HÁBITAT
- ONU-Hábitat (2004), *Proposed Principles of Good Urban Governance and Possible Interventions*, ONU-Hábitat: Nairobi.
- ONU-Hábitat (2004), *Urban Youth at Risk in Africa: A Focus on the Most Vulnerable Groups*, Nairobi.
- ONU (2004), *Youth, Children & Urban Governance. Policy Dialogue Series No. 2*, Nairobi: ONU-HÁBITAT.
- ONU-HÁBITAT (2007), *Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos, 2007 (Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos, 2007: Reforzando la protección ciudadana y la seguridad)*, ONU-Hábitat, Nairobi.
- ONU-Hábitat y Universidad Alberto Hurtado (2009), *Guía para la Prevención Local: Hacia Políticas de Cohesión Social y Seguridad Ciudadana*, Nairobi, ONU-Hábitat.
- ONU-HÁBITAT, CIPC (2010) *Youth Resource Guide. Participate in Safer Cities*. First Edition, Safer Cities Programme. Nairobi, Montréal
- ONUDD (2004), *Convención de las Naciones Unidas contra la criminalidad organizada Transnacional*. Viena, en <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf>
- ONUDD/Banco Mundial (2007), *Informe N° 37820. Delincuencia, violencia y desarrollo: tendencias, costos y opciones de políticas públicas en el Caribe*, en <http://scm.oas.org/pdfs/2008/CP19581s.PDF>
- ONUDD (2008), *Handbook on planning and action for Crime Prevention in Southern Africa and the Caribbean Regions*, Viena.
- ONUDD (2010). *Handbook on the United Nations Crime Prevention Guidelines: making them work*. Vienne: ONUDC
- ONUDD, *Handbook: What are drugs*, en [http://www.unodc.org/pdf/youthnet/handbook\\_what\\_are\\_drugs.pdf](http://www.unodc.org/pdf/youthnet/handbook_what_are_drugs.pdf)
- ONUDD (2008), *El Informe Mundial sobre Trata de Personas*. Viena.
- ONUDD (2009). *World Drug Report*.
- ONUDD (2009). *Crime Prevention Assessment Tool. Cross-cutting Issues 5. Criminal Justice Assessment Toolkit*. Vienne: ONUDC
- Organización Internacional para las Migraciones (2008), *World Migration 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy*. Ginebra, OIM.

- Organización Internacional del Trabajo (mayo 2009), *Actualización de las tendencias mundiales del empleo*
- Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) (2009), *Bringing Security Home: Combating Violence against Women in the OSCE Region*. OSCE
- Organization for Security and Cooperation in Europe OSCE (2008), *Buenas prácticas para establecer partenariados entre la Policía y la sociedad*. OSCE.
- Orvis Gregory P., Rush Jeffrey P. (2006). *Modern Gangsters and the Patriot Act*. Criminal Justice Studies, vol. 19, no. 2.

## P

- Paoli, Letizia (2004). *Italian Organised Crime: Mafia Associations and Criminal Enterprises*. Global Crime, 6(1) febrero
- Pécaut, Daniel (1991). *Trafic de drogue et violence en Colombie*. Cultures & Conflits
- Pelser, E. (2002) *Crime Prevention Partnerships: Lessons from Practice* (Instituto de Estudios de Seguridad; Pretoria)
- Peer-to-Peer Drug Prevention Project (PPPP). Consultar el sitio: <http://www.uydel.org/drug.html>
- Pentz, (1998), *Costs, benefits, and cost-effectiveness of comprehensive drug abuse prevention*, en Bukoski, WJ, Evans, RI (eds.): *Cost-Benefit/Cost-effectiveness research of drug abuse prevention: Implications for programming*, NIDA Research Monograph No. 176, Washington, US Government Printing Office.
- Picarelli, John T. (2006). *The Turbulent Nexus of Transnational Organised Crime and Terrorism: A Theory of Malevolent International Relations*, Global Crime, 7(1).
- Pinheiro, P. S.(2006) *World Report on Violence Against Children* (ONU: Ginebra) en [http://www.crin.org/docs/UNVAC\\_World\\_Report\\_on\\_Violence\\_against\\_Children.pdf](http://www.crin.org/docs/UNVAC_World_Report_on_Violence_against_Children.pdf)
- Plan nacional para jóvenes sin hogar, en <http://www.communities.gov.uk/youth/homelessness/widerneeds/antisocialbehavior/comprehensiveresponse/casestudy7/>
- PNUD (2009), *Supporting Capacity Development: The UNDP Approach*; Nueva York: UNDP
- Prillaman, W. C. (2003), *Crime, Democracy and Development in Latin America*, Washington, CSIS.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2006) El costo económico de la violencia en Guatemala, Guatemala, PNUD.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009), Informe sobre Desarrollo Humano 2009: Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos. Nueva York: PNUD.
- Proyecto de Prevención de la Violencia y del Crimen a Nivel Comunitario en El Salvador*, Boletín informativo, Vol-1 – No.1, marzo de 2009, en [http://www.ocavi.com/docs\\_files/1ResumenEjecutivoEspanol.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/1ResumenEjecutivoEspanol.pdf).
- Provine, D. M. (2007) *Unequal Under Law: Race In The War On Drugs*, Imprenta de la Universidad de Chicago, Chicago.
- Poulin, Richard (2005). *La Mondialisation des industries du sexe*. Ed. Interlignes, Quebec; ed. Imago.
- Pouillot, Perrine; Lafortune, Denis; Brochu, Serge (2008), *Mental health problems, substance abuse and violent criminal behavior*. Psychotropes. 2008/3-4, Vol. 14

## Q

- Quinton, P., Bland, N. et al.(2000) *Police Stops, Decision-Making and Practice*, Londres, Ministerio del Interior

## R

- Ramos, S (2006) *La Juventud y la Policía: Boletín sobre seguridad y ciudadanía*. Centro de Estudios sobre Seguridad Pública y Ciudadanía, de la Universidad Candido Mendes. [http://www.ucamcesec.com.br/arquivos/publicacoes/boletim12web\\_eng.pdf](http://www.ucamcesec.com.br/arquivos/publicacoes/boletim12web_eng.pdf)
- Redo, S. (2008), *Six United Nations guiding principles to make crime prevention work*, en Coester, M. y Marks, E. (eds.), *International Perspectives of Crime Prevention: Contributions from the 1st Annual International Forum*, (Foro Verlag Godesberg)
- Relator Especial de la ONU de Derechos Humanos de los migrantes (2009), *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*.
- Recomendación N° R (87) 19, acerca de la organización para la prevención de la criminalidad.
- Restrepo, J., Ferguson, B., Jukliana M. Z. y Villamarin, A. (2008), *Estimating Lost Product Due to Violent Deaths in 2004*. Artículo introductorio no publicado, citado en *Global Burden of Armed Violence*, 2008
- Richman, M. et al. *Injury control in Honduras: a survey of injury mortality* *Annals of Emergency Medicine* 2000 36 (4)
- Robert, P.(2003), *The evaluation of prevention policies*, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 11, 1, 114-130
- Robertson, B. (2009), *Regulatory update: Private security regs to change in five provinces*. *Canadian Security Magazine*, en <http://www.canadiansecuritymag.com/News/Regulatory-update-Private-security-regs-to-change-in-five-provinces.html>, (consultado el 15.07.09)
- Rosenfeld, R. y Fornango, R. (2007), *The impact of economic conditions on robbery and property crime: the role of consumer sentiment*, *Criminology*, 45 pp.735-769.
- Rosenfeld, R. (2009), *Crime is the Problem: Homicide, Acquisitive Crime, and Economic Conditions*, in *Journal of Quantitative Criminology* (septiembre de 2009)
- Rowe, M. (ed) (2007), *Policing Beyond Macpherson*,. Cullompton: Willan Publishing
- Rowe, M. y Garland, J. (2003) *"Have You Been Diversified Yet?"* Desarrollos de la Capacitación de la Policía en Relaciones Raciales con la Comunidad en Inglaterra y Gales, *Policing and Society*, 13 (4): 399-411.
- Russell, G. D. (2005), *Law Enforcement in the United States* (2a. edición).

## S

- Satterthwaite, D. (2009), *What Role for Mayors in Good City Governance?*, en *Environment and Urbanization*, 21 pp.3-17.

- Savolainen J. (2005), *The effects of the National Crime Prevention Programme in Finland: A municipal-level analysis*, Scandinavian Research Council for Criminology, 47th Research Seminar, disponible en [http://www.nsfk.org/upload/files/seminarreports/researchsem\\_no47.pdf](http://www.nsfk.org/upload/files/seminarreports/researchsem_no47.pdf), consultado el 28 marzo 2009.
- Schmeidl, S. (2008), Case Study Afghanistan, en Joras, U., Schuster, A. (editores), *Private Security Companies and Local Populations: An Exploratory Study of Afghanistan and Angola*. (Berna: Fundación Suiza para la Paz)
- Secretaría de la Declaración de Ginebra (2008), *Global Burden of Armed Violence*, Ginebra. Informe coordinado por Small Arms Survey.
- Secretaría de la Declaración de Ginebra (2008), *Peso global de la violencia armada*, Ginebra, Secretaría de la Declaración de Ginebra.
- Secretaría Mexicana de Seguridad Pública (1998). *Nuevo Modelo Policial, Gobierno de la República de México*.
- Sécurité Routière - Observatoire national, en <http://www2.securiteroutiere.gouv.fr/infos-ref/observatoire/index.html>
- Sécurité Routière - Observatoire national, *La sécurité routière à l'ordre du jour de l'ONU (1er avril 2008)* en [http://www2.securiteroutiere.gouv.fr/vos-infos/presse/communiqués/1-2008/CP\\_01-04-08.html](http://www2.securiteroutiere.gouv.fr/vos-infos/presse/communiqués/1-2008/CP_01-04-08.html)
- Seguridad Pública de Canadá (2007), *Working together to Combat Organized Crime: A public Report on actions under the National agenda to Combat Organized Crime*. Canadá.
- Services fédéraux des affaires Scientifiques, Techniques et Culturelles (SSTC) (2001), *Évaluation des maisons d'accueil socio-sanitaire pour usagers de drogues: Rapport de synthèse global*. Obtenido de <http://www.belspo.be/belspo/home/pers/soceco/MASS%20rapport%20final.pdf>
- Shaw, M. (2009), *International Models of Crime Prevention*, en Crawford, A. (ed.), *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*, CIPC; Montreal.
- Skogan, W. G., Hartnett, S. M., Bump N. y Dubois, J. (2008), *Ceasefire Evaluation Report: Executive Summary, Institute for Policy Research: Universidad de Northwestern*, en <http://www.northwestern.edu/ipr/publications/ceasefire.html>.
- Sessar, K. y Kury, H. (2009), *Risk and Insecurity as Broader Concepts Behind Fear of Crime and Punitiveness*, *Assessing Deviance, Crime and Prevention in Europe*, Project CRIM-PREV.
- Shabangu, T y Petrella, L. (2007) 'The Local Crime Prevention Toolkit', en Shaw, M. y Travers, K. (eds), *Estrategias y mejores prácticas en prevención de la criminalidad con relación a áreas urbanas y juventud en riesgo. Actas del taller realizado en el 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención de la criminalidad y Justicia penal*. Bangkok, Tailandia, 18-25 de abril de 2005. Montreal: CIPC, en [http://www.crime-prevention-intl.org/publications/pub\\_197\\_1.pdf](http://www.crime-prevention-intl.org/publications/pub_197_1.pdf)
- Shaw, M (2001). *El papel del gobierno local en la seguridad de las comunidades*, CIPC, Montreal.
- Shaw, M. & Dandurand, Y. Ed. (2007). *Maximizing the effectiveness of technical assistance in the fields of crime prevention and criminal justice*, Helsinki, HEUNI.
- Shearing, C. y Johnston, L. (2003), *Governing Security: Explorations in Policing and Justice*, Londres, Routledge
- Shearing, C. y Wood, J. (2000), *Reflections on the governance of security: a normative enquiry*, en *Police Practice*, 1, 4 pp. 457-476.
- Sheng, Yap Kioe, Capítulo VI, *Urbanization and Internal Migration*, UNESCAP.
- Sherman, L.W.; Gottfredson, D.; MacKenzie, D.; Eck, J.; Reuter, P.; & Bushway, J. (1996), *Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising*, A report to the United States Congress, prepared by the University of Maryland for the National Institute of Justice. Disponible en la siguiente dirección : <http://www.ncjrs.gov/works/wholedoc.htm>, (consultada por última vez el 23 de septiembre 2009).
- Sherman L.; Farrington D.; Welsh, B.; y Layton McKenzie D. (2002), *Evidence-based crime prevention*, (Londres: Routledge)
- Sklaver, B. A. et al (2008), *Establecimiento de sistemas de vigilancia de lesiones en Colombia, El Salvador y Nicaragua (2008), The establishment of injury surveillance systems in Colombia, El Salvador and Nicaragua, 2000-2006*, Revista Panamericana de Salud Pública vol. 24 no.6, en [http://www.scielosp.org/scielo.php?pid=S1020-49892008001200002&script=sci\\_arttext](http://www.scielosp.org/scielo.php?pid=S1020-49892008001200002&script=sci_arttext)
- Sitio Web de <http://www.favelatotheworld.org>
- Sitio Web de Conferencia sobre justicia restaurativa en Venezuela, en <http://www.juvenilejusticepanel.org/resource/items//D/IDEJJusticiarestaurativa07ES.pdf>
- Sitio Web sobre Congreso Mundial sobre Justicia Juvenil Restaurativa, Perú (2009), en <http://www.congresomundialjirperu2009.org>.
- Sitio Web de proyecto piloto Every Child Matters del Reino Unido, en <http://www.dcsf.gov.uk/everychildmatters/strategy/parents/healthledsupport/healthledsupport/>
- Sitio Web de Fundación JUCONI, en <http://www.juconi.org.mx/english/>
- Sitio Web del Instituto Sou da Paz, que trabaja en la implementación del proyecto, en <http://soudapaz.org/en/WhatWeDo.aspx?language=en-US>.
- Sitio Web del Parlamento Global de la Juventud (GYP), en [http://www.glocalyouth.org/news/?id=268&id\\_p=314&lng=en](http://www.glocalyouth.org/news/?id=268&id_p=314&lng=en).
- Sitio Web de The Diamond Initiative en <http://www.ddiglobal.org/>
- Small Arms Survey (2006) *Small Arms Survey: Unfinished Business*, Oxford University Press: Oxford.
- Small Arms Survey (2008) *Small Arms Survey: Risk and Resilience*, Cambridge University Press, New York.
- Social Development Notes, (marzo de 2003), *Case Study 2 - Porto Alegre, Brasil: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management*, Banco Mundial; Washington D.C., EEUU en [http://info.worldbank.org/etools/docs/library/205481/Porto%20Alegre\\_English.pdf](http://info.worldbank.org/etools/docs/library/205481/Porto%20Alegre_English.pdf).
- Soares, R. (2006), *The Welfare Cost of Violence across Countries* in *Journal of Health Economics*, vol. 25 pp.821-846.

- Solis, C. (2008), *Human Dignity/Human Rights and the Police: Training that Manifests Rule of Law Operations*, en Aromaa, K. y Redo, S. (eds.) *For the Rule of Law: Criminal Justice Teaching and Training Across the World* (UNODC/HEUNI).
- Southwark Mediation Centre: <http://www.southwarkmediation.ik.com/>
- Strang, H. y Sherman, L.W. (2007), *Restorative Justice: the evidence*, Adam Smith Institute, Londres.
- Sutton, A.; Cherney, A. ; y White, R. (2008), *Crime prevention: principles, perspectives and practices*, Melbourne: Imprenta de la Universidad de Cambridge.
- Swedish National Council for Crime Prevention (2008), *The organisation of Human Trafficking. A study of Criminal Involvement in Sexual Exploitation in Sweden, Finland and Estonia*. Report: 21. 190.

## T

- Tamkin, P.; Pollard, E.; Djan Tackey, N.; Strebler, M.; y Hooker, H. (2003), *Review of Community and Race Relations (CRR) Training in the Metropolitan Police Force*, .Brighton: Instituto de Estudios sobre el Empleo. pp 48.
- Tator, C. y Henry, F. (2006), *Racial Profiling in Canada*, Imprenta de la Universidad de Toronto, Toronto.
- Taylor-Butts, A. (2004), *Private Security and Public Policing in Canada*, Canadian Centre for Justice Statistics, Vol. 24, no. 7
- Tilley N. (2001), *Evaluation and evidence-led crime reduction policy and practice*, in Mathews R. and Pitts J. (eds.), *Crime, Disorder and Community Safety*. London: Routledge, pp.81-97
- Tickell, S. y Ackester, K. (2004), *Restorative Justice: The Way Ahead*, Londres: Justice.
- Tonry, M. y Farrington, D. (1995), *Strategic approaches to crime prevention*, en Tonry, M. y Farrington, D. (eds.) *Building a Safer Society. Crime and Justice: A Review of Research*, Vol.19, Chicago: Imprenta de la Universidad de Chicago.
- Torres, R. (2009), *La crisis financiera y económica: una respuesta del trabajo decente*, Ginebra, OIT.
- Turcotte, D., Lamonde, G. & Lindsay, J. (2002), *La prévention de la violence à l'école primaire par la promotion des comportements pacifiques: évaluation du programme Les ambassadeurs et ambassadrices de la paix*. Montréal: Centre de recherche interdisciplinaire sur la violence familiale et la violence faite aux femmes (CRI-VIFF).

## U

- UNESCO (2002), *The social and economic impact of drug trafficking*. Comunicado de prensa, Octubre 13, 2002, París, Press release No. 2002-78.
- UNESCO (2004), *Making the Case for Violence Prevention through Schools*, en <http://www.unesco.org/en/education/>
- UNESCO (2009), *Educación para Todos; Informe Mundial de Seguimiento*.
- UNICEF (2008), *Menores no acompañados en México*, en [http://www.unicef.org/media/media\\_42880.html](http://www.unicef.org/media/media_42880.html)
- UNICEF (2008), *We've Got Something to Say - Promoting Child and Youth Agency: A Facilitator's Guide – Manual for programming*, en [http://www.unicef.org/adolescence/cypguide/files/Weve\\_Got\\_Something\\_To\\_Say\\_Facilitators\\_Guide.pdf](http://www.unicef.org/adolescence/cypguide/files/Weve_Got_Something_To_Say_Facilitators_Guide.pdf)
- Unidad de reducción de la violencia (2007). *A Public Health Approach to Violence Reduction*. Véase: <http://www.actiononviolence.com/aov/files/Public%20Health%20Doc.pdf>
- Unión Europea (1999). *Plan de acción de Viena*. Diario oficial de la Unión Europea, N° C O19 del 23/01/99.
- Union Européenne. *Programme d'action "Prévenir la consommation de drogue et informer le public"* (2007-2013). Ver: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/cobating\\_drugs/l33274\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/cobating_drugs/l33274_fr.htm)
- United Nations Office on Drugs and Crime (2005) *Crime and Development in Africa*, Viena.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2008) *Handbook on planning and action for Crime Prevention in Africa Austral and the Caribbean Regions*, ONU, Nueva York.
- UNODC (2005), *Transnational Organized Crime in the West African region*, New York.
- UNODC (2006), *Organized Crime and Irregular Migration from Africa to Europe*. Viena, UNODC.
- UNODC (2008), *Handbook on planning and action for crime prevention in Southern Africa and the Caribbean regions*. New York: United Nations.
- UNODC (2008) *Victimization Survey in Rwanda*, UNODC, Viena.
- UNODC (2008), *Victimization Survey in Uganda*, UNODC, Viena.
- UNODC (2009), *Victimization Survey in Tanzania*, UNODC, Viena.
- UNOS (United Network for Organ Sharing) en <http://www.unos.org/>
- UNU-EHS (2009), *In Search of Shelter: Mapping the effects of climate change on human migration and displacement*. Canadá, FSC.
- U.S. Department of State, *The Merida Initiative* en <http://www.state.gov/p/inl/rls/fs/122397.htm>

## V

- Van der Torre, E.J. y Ferwerda, H. B. (2005), *Preventive Searching, an analysis of the process and the external effects in Ten Municipalities*, La Haya: Beke, Arnhem, Politie & Wetenschap, Zeis
- Van Dijk, J.; Van Kestrel, J; y Smite, P. (2007), *Criminal Victimization in International Perspective: Key findings from the 2004-5 ICVS y EU ICS*, UNICRI, Viena.
- Van Dijk, J. (2009), *Approximating the Truth about Crime: Comparing crime data based on general population surveys with police figures of recorded crimes (CRIMPREV)* [www.crimprev.eu](http://www.crimprev.eu).
- Van Swaaningen, R. (2008), *Sweeping the street: civil society and community safety in Rotterdam*, en Shapland, J. (ed), *Justice, Community and Civil Society: A contested terrain*, Willan: Cullompton.

Vaz Cabral, Georgina (2001), *Les formes contemporaines d'esclavage dans six pays de l'Union Européenne: Autriche, Belgique, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie*. Comité Contre l'Esclavage Moderne, con el apoyo de la Comisión europea, Programa Daphné

Velásquez, E. (2008), *La gestión de la seguridad a la luz de la experiencia de Bogotá, en Informe internacional: Prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas*, Montreal, CIPC, pp. 214-15.

VISTA (Violence in School Training action), en <http://www.vista-europe.org/>

## W

---

Waiselfisz, J. y Maciel, M. (2003), *Revirtiendo violencias, sembrando futuros*. Evaluación del programa Abriendo Espacios, en Río de Janeiro y Pernambuco, UNESCO, Brasilia.

Wenden, C.W. (2009), *Atlas Mondial des Migrations: réguler ou réprimer... gouverner*. Paris: Éditions Autrement.

Welsh, B (2007), *L'approche scientifique en prévention du crime: Fondements, tendances, résultats et implications pour le Canada*. Ottawa: National Centre for the Prevention of Crime.

White, R. (2003), *Communities, conferences and restorative social justice*, Criminal Justice vol. 3.

WHO (2004), *Global Status Report on Alcohol*, en [http://www.who.int/substance\\_abuse/publications/global\\_status\\_report\\_2004\\_overview.pdf](http://www.who.int/substance_abuse/publications/global_status_report_2004_overview.pdf)

WHO (2004), *Global Status Report on Alcohol: Global Overviews*, en [http://www.who.int/substance\\_abuse/publications/globalstatusreportalcohol2004\\_alconsumpt.pdf](http://www.who.int/substance_abuse/publications/globalstatusreportalcohol2004_alconsumpt.pdf)

WHO, *Intimate Partner Violence and Alcohol Fact Sheet*, en [http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/violence/world\\_report/factsheets/ft\\_intimate.pdf](http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/factsheets/ft_intimate.pdf)

Wikström, P-O y Loeber, R. (2000), *Do disadvantaged neighborhoods cause well adjusted children to become adolescent delinquents?*, Criminology, vol. 38, no. 4:11090-1142.

Wood, J. y Cardia, N. (2006), *Brazil*, en Jones, T. Newburn, T. (eds.) (2006), *Plural Policing: A comparative perspective*. Nueva York, Routledge.

Women's Safety Audits: What Works Where? (2008), Nairobi & Montreal: ONU-HÁBITAT y Women in Cities International.

World Bank & Independent Evaluation Group (2009), *Evaluation for better results*, Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2003), *The first 30 years*. Grasso, P, Wasty, S. y Weaving, R. (Eds), World Bank Operations Evaluation Department. Washington D.C.: World Bank.

Wyvekens, A. (2008), *De «what works» en «bonnes pratiques», Y a-t-il un bon usage du pragmatisme anglo-saxon?*, Draft paper of a presentation at the Workshop on Evaluation of safety and crime prevention policies held by CRIMPREV in Bologna.

Wyvekens, A. (2009), *The evolving story of crime prevention in France*, en Crawford, A. (ed.) *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective* (Willan: Cullompton).

World Prison Population List en [http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/downloads/wppl-8th\\_41.pdf](http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/downloads/wppl-8th_41.pdf)

## Z

---

Zimring, F.E. y Hawkins, G. (1997), *Crime Is Not The Problem: Lethal Violence In America*, Oxford University Press, Nueva York.

Zvekić, U. y Alvazzi del Frate, A. (1994) *Criminal Victimization in the Developing World*, Publicación 55, UNICRI, Turin.



## A

---

### Adolescentes

74, 77, 82, 151, 158, 197

### Afganistán

23, 76, 107, 108, 124, 128

### Albania

59, 90

### Alcohol (abuso de alcohol, campaña de sensibilización, reducción de daños)

9, 71, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 103, 119, 121, 136, 142, 146, 214, 222, 224, 233

### Alemania

35, 44, 48, 50, 79, 80, 98, 102, 103, 104, 108, 118, 119, 125, 133, 147, 149, 153, 161, 163, 165, 176, 210

### Angola

27, 60, 97, 100, 109, 110, 125, 128, 160, 231

### Aplicación de la Ley

61, 62, 63, 64, 96, 73, 76, 93, 96, 98, 128, 129

### Arabia Saudita

76, 79, 176

### Argelia

97, 100

### Argentina

4, 24, 34, 79, 97, 98, 100, 101, 123, 126, 129, 130, 133, 150, 158, 176, 223, 226

### Armas

7, 9, 19, 20, 23, 31, 32, 33, 55, 56, 60, 61, 95, 96, 107, 108, 110, 117, 119, 121, 124, 125, 126, 140, 141, 154, 168, 196, 222

### Armenia

27

### Asistencia técnica

61, 63, 89, 93, 96, 157, 161, 163, 211, 212

### Asociación

2, 5, 7, 9, 10, 30, 35, 56, 57, 58, 59, 62, 76, 77, 90, 91, 95, 100, 101, 102, 103, 104, 112, 115, 118, 120, 124, 128, 129, 130, 131, 132, 135, 138, 139, 141, 147, 149, 151, 154, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 175, 179, 193, 194, 197, 201, 205, 225, 230

### Autoridades locales

12, 21, 26, 91, 104, 115, 116, 121, 132, 134, 212

### Australia

6, 11, 12, 22, 26, 48, 50, 51, 52, 56, 64, 74, 90, 97, 98, 102, 103, 118, 123, 127, 128, 130, 132, 133, 134, 153, 159, 160, 162, 175, 176, 179, 180, 190, 191, 193, 195, 197, 199, 202, 205, 209, 211, 223, 226, 227, 228

### Austria

59, 79, 97, 98, 102, 104, 118, 123, 125, 153, 161

### Azerbaiyán

27

## B

---

### Bangladesh

12, 45, 50, 97, 102, 176

### Barbados

22

### Bélgica

2, 11, 22, 48, 77, 97, 98, 102, 103, 104, 118, 119, 130, 149, 164, 165, 190, 191, 201, 202, 205, 207, 210

### Belice

95, 97, 101, 123, 126, 150

### Bielorrusia (o Belarús)

66, 176

### Bolivia

34, 58, 176

### Botswana

161

### Brasil

5, 20, 24, 27, 28, 33, 34, 78, 94, 97, 100, 101, 102, 122, 123, 124, 126, 128, 129, 131, 133, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 160, 162, 163, 209, 225, 231, 233

### Brunei

176

### Bulgaria

46, 65, 66

### Burkina Faso

97, 99, 100, 125, 131, 148

### Burundi

30, 112

## C

---

### Camboya

27, 77

### Camerún

27, 125

### Campbell Collaboration

187, 188

### Canadá

2, 10, 11, 26, 40, 44, 48, 55, 56, 57, 60, 64, 66, 67, 73, 80, 97, 98, 102, 103, 118, 122, 123, 126, 127, 132, 133, 147, 148, 149, 150, 161, 163, 168, 175, 176, 177, 179, 180, 182, 183, 190, 191, 205, 209, 210, 212, 218, 231, 232

### Capital social

95, 115, 130, 148, 149

### Cárcel

34, 35, 36, 67, 90, 134, 164, 182, 221

### Cartografía

123, 159, 195, 220

### Centro Nacional de Prevención del Crimen (Canadá)

179, 182

**Chile**

3, 4, 11, 12, 18, 24, 26, 34, 77, 81, 97, 98, 100, 101, 118, 119, 126, 150, 151, 152, 153, 158, 159, 160, 162, 163, 165, 176, 179, 180, 182, 183, 195, 225, 226, 228

**China**

29, 39, 50, 58, 59, 60, 95, 124, 133

**Chipre**

176

**Cibercriminalidad**

60

**Ciudad**

5, 7, 9, 11, 12, 17, 19, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 31, 33, 39, 45, 78, 79, 90, 91, 101, 103, 106, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 129, 130, 131, 132, 133, 137, 138, 139, 142, 150, 152, 154, 158, 161, 162, 163, 164, 168, 173, 188, 191, 193, 194, 196, 207, 213

**Cohesión social**

3, 25, 39, 49, 77, 95, 119, 121, 129, 136, 150, 163, 179, 194, 229

**Colombia**

3, 11, 19, 20, 21, 23, 33, 34, 41, 58, 78, 79, 80, 81, 97, 102, 108, 109, 118, 119, 120, 121, 126, 152, 158, 159, 176, 231

**Comunidad**

2, 3, 5, 7, 9, 27, 29, 31, 32, 33, 34, 42, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 58, 60, 64, 65, 66, 73, 74, 76, 77, 79, 80, 82, 89, 92, 94, 95, 96, 98, 101, 102, 103, 104, 107, 108, 109, 111, 116, 119, 121, 122, 123, 124, 128, 130, 131, 132, 134, 135, 136, 139, 145, 146, 147, 148, 150, 151, 152, 153, 154, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 184, 189, 191, 193, 196, 197, 198, 199, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 216, 224, 230, 231

**Conflicto**

2, 9, 11, 18, 20, 27, 31, 39, 40, 41, 42, 43, 48, 49, 60, 67, 68, 90, 95, 96, 107, 108, 109, 110, 112, 115, 116, 117, 120, 123, 124, 126, 128, 129, 130, 134, 135, 138, 142, 151, 152, 153, 160, 174, 177, 178, 194, 204, 211

**Congo**

60, 109, 112, 125

**Consejo para la Investigación Científica e Industrial (CSIR)**

163, 189, 210

**Consejo Nacional de Seguridad Pública (El Salvador)**

100, 101

**Contractualización**

10, 136, 137, 141

**Convención Internacional sobre los Derechos del Niño**

108

**Corea del Sur**

125

**Corrupción**

4, 9, 17, 23, 27, 55, 56, 60, 61, 62, 63, 64, 67, 73, 77, 96, 98, 102, 103, 104, 115, 116, 117, 122, 123, 124, 127, 160, 174, 177, 182, 203, 214, 222

**Costa de Marfil**

60, 97, 100

**Costa Rica**

34, 36, 126, 159, 211

**Costo-beneficio**

76, 176, 180, 182

**Costos de la criminalidad**

20

**Crimen organizado**

7, 9, 33, 41, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 77, 103, 117, 160, 193, 196

**Crisis económica**

17, 28, 29, 30, 31, 50, 51, 232

**Croacia**

97, 102, 104, 125, 176

**Cuestionario**

10, 12, 97, 175, 176, 178, 181, 182, 195, 213, 215, 218

**D****Deporte**

33, 77, 96, 129, 149, 150, 154, 201

**Delincuencia (delincuencia adquisitiva, delincuencia juvenil)**

1, 2, 3, 4, 5, 7, 9, 11, 17, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 41, 43, 44, 46, 49, 51, 55, 56, 57, 58, 61, 62, 64, 66, 67, 68, 69, 73, 74, 77, 78, 79, 80, 82, 90, 95, 96, 101, 103, 104, 105, 106, 108, 111, 123, 129, 132, 134, 136, 137, 138, 140, 141, 143, 145, 146, 147, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 159, 160, 162, 166, 181, 196, 197, 202, 203, 205, 206, 214, 220, 222, 224, 225, 228, 229

**Derechos humanos**

3, 27, 28, 36, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 59, 61, 62, 92, 93, 95, 98, 100, 102, 109, 110, 111, 112, 117, 122, 130, 134, 138, 146, 152, 157, 160, 161, 165, 204, 211, 212, 223, 224, 225, 226, 229, 230

**Descentralización**

12, 21, 26, 32, 33, 64, 65, 79, 91, 101, 104, 115, 116, 118, 119, 120, 121, 130, 132, 134, 136, 139, 140, 141, 142, 154, 158, 180, 212, 213

**Desigualdad**

23, 24, 25, 26, 27, 30, 31, 36, 91, 94, 105, 116, 119, 121, 124, 129, 130, 147, 175, 180, 196, 202

**Diagnóstico (diagnóstico local de seguridad)**

6, 7, 10, 11, 104, 112, 128, 131, 136, 137, 173, 187, 195, 196, 206, 215, 220

**Directrices de las Naciones Unidas para la prevención del delito**

1, 11, 111, 146, 158, 211

**Discriminación**

3, 8, 29, 35, 39, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 92, 98, 103, 112, 124, 147, 148, 149, 157, 160, 161, 205, 222

**Drogas (penalización de las drogas, reducción de daños, tratamiento, tráfico de drogas)**

6, 9, 17, 26, 34, 35, 46, 47, 51, 55, 56, 57, 58, 60, 62, 68, 71, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 90, 96, 98, 99, 103, 107, 117, 120, 136, 146, 150, 153, 158, 160, 161, 178, 183, 193, 196, 211, 212, 214, 222, 225, 227, 228

- Dinamarca**  
48, 97, 98, 102, 103, 118, 164
- 
- E**
- Ecuador**  
3, 34, 97, 98, 100, 102, 118, 126, 151
- Egipto**  
35, 97, 176
- El Salvador**  
18, 20, 21, 32, 33, 34, 97, 98, 100, 101, 102, 126, 128, 154, 161, 224, 230, 231
- Emiratos Árabes Unidos**  
176
- Enfoque integral**  
190
- Eritrea**  
30
- Eslovaquia**  
125, 176
- Eslovenia**  
12, 97, 98, 102, 103, 125, 161, 164, 165, 176
- Espacio público**  
129, 201, 202, 207, 214
- España**  
35, 42, 47, 51, 52, 77, 97, 102, 103, 118, 123, 129, 130, 151, 153, 162, 165, 176, 210, 228
- Estado de derecho**  
55, 89, 95, 107, 115, 117, 122, 137
- Estados Unidos**  
8, 12, 20, 21, 23, 26, 28, 30, 34, 40, 41, 42, 44, 49, 50, 56, 58, 59, 62, 76, 78, 80, 81, 97, 98, 99, 102, 103, 122, 128, 129, 132, 133, 146, 147, 148, 150, 151, 153, 154, 161, 175, 176, 181, 183, 187, 191, 193, 194, 209, 210, 224
- Estonia**  
57, 97, 98, 102, 103, 104, 118, 164, 176, 227, 232
- Etiopía**  
41, 90, 109
- Evaluación (Evaluación de impacto, Evaluación de proceso, Evaluación de resultados)**  
4, 5, 6, 7, 10, 11, 20, 30, 31, 33, 44, 49, 61, 63, 64, 67, 81, 89, 90, 91, 96, 97, 110, 111, 120, 136, 148, 149, 150, 152, 153, 158, 159, 160, 161, 162, 164, 167, 171, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 198, 202, 203, 211, 212, 216, 217, 220, 226, 227, 233
- Extorsión**  
23, 27, 58, 67, 124
- 
- F**
- Factores de Protección**  
2, 93, 101, 146, 202, 206
- Factores de Riesgo**  
2, 74, 80, 93, 145, 146, 149, 176, 196, 197, 198, 202
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)**  
129, 130, 152, 153, 179, 226, 228
- Familia**  
2, 9, 10, 23, 28, 35, 39, 41, 42, 43, 45, 48, 57, 64, 73, 74, 80, 82, 94, 99, 100, 103, 106, 108, 109, 110, 111, 135, 137, 145, 146, 147, 148, 149, 151, 153, 154, 162, 178, 179, 181, 196, 197, 198, 199, 202, 204, 225, 228, 232
- Filipinas**  
26, 97, 102, 123
- Finlandia**  
47, 78, 97, 98, 102, 103, 180, 209, 211
- Focalización**  
55, 154
- Formación**  
7, 10, 17, 21, 31, 33, 69, 100, 101, 104, 109, 110, 122, 126, 128, 129, 137, 139, 141, 149, 152, 153, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 164, 165, 169, 178, 179, 218, 221
- Francia**  
1, 2, 3, 4, 5, 11, 12, 26, 35, 44, 47, 48, 49, 51, 56, 59, 60, 74, 78, 79, 80, 97, 98, 102, 103, 118, 119, 125, 126, 130, 132, 133, 136, 139, 140, 141, 142, 149, 150, 151, 152, 159, 163, 164, 165, 175, 178, 179, 180, 181, 183, 191, 194, 205, 207, 209, 224
- 
- G**
- Género**  
17, 34, 35, 36, 41, 47, 76, 91, 92, 95, 100, 102, 110, 119, 130, 131, 158, 160, 227
- Georgia**  
95, 124, 125
- Gestión de Riesgos**  
146
- Ghana**  
97
- Gobernabilidad**  
3, 5, 6, 8, 10, 66, 92, 95, 98, 113, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 123, 124, 129, 130, 131, 132, 134, 137, 138, 139, 141, 160, 162, 163, 165, 203, 210
- Grecia**  
45, 46, 51, 176
- Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG)**  
174, 192, 226
- Guatemala**  
20, 27, 34, 96, 100, 101, 124, 126, 129, 130, 150, 159, 163, 176, 226, 229, 230
- Guinea-Bissau**  
30
- 
- H**
- Haití**  
62, 149, 176

**Herramientas**

6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 21, 26, 49, 66, 67, 81, 89, 90, 91, 93, 95, 96, 97, 100, 101, 104, 109, 112, 118, 121, 123, 128, 131, 136, 137, 139, 150, 158, 161, 162, 163, 164, 165, 170, 173, 174, 175, 178, 180, 181, 182, 187, 188, 190, 191, 192, 194, 195, 196, 199, 203, 206, 211, 212, 215, 220, 229, 236,

**HEUNI**

58, 90, 128, 157, 161, 209, 211, 223, 227, 231, 232

**Homicidio**

6, 11, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 74, 78, 120, 121, 122, 129, 154

**Honduras**

21, 34, 100, 101, 119, 126, 152, 161, 230

**Hong Kong**

26, 58

**Hungría**

46, 49, 35, 50, 80, 97, 98, 102, 103, 125, 161, 176

**I**

---

**Incivilidad**

21, 25, 30, 107, 118, 123, 124, 132, 149, 150, 201

**Inclusión Social**

46, 47, 48, 150, 197, 199

**Imputabilidad penal**

124, 125

**Inmigración**

8, 24, 28, 29, 30, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 55, 58, 59, 61, 62, 65, 103, 132, 152, 204, 222, 225, 230

**India**

23, 29, 30, 35, 36, 39, 50, 59, 97, 102, 122, 124, 126, 127, 130, 133, 176, 193, 227

**Indicadores**

11, 17, 25, 46, 64, 90, 97, 136, 161, 167, 184, 189, 190, 192, 193, 194, 195, 196, 203, 221

**Indígenas**

1, 7, 17, 26, 28, 80, 92, 122, 123, 148, 161, 199, 205, 131, 205

**Indonesia**

50, 97, 98, 102, 133

**Intervención temprana**

77, 148, 149

**Inseguridad**

2, 3, 10, 11, 17, 23, 24, 26, 27, 51, 73, 90, 96, 103, 116, 117, 122, 130, 145, 148, 177, 181, 192, 196, 202, 206, 214, 222

**Integración**

3, 8, 31, 35, 39, 40, 47, 48, 62, 89, 92, 94, 96, 100, 103, 108, 132, 141, 158, 159, 179, 203, 204, 206, 222

**Instituto Australiano de Criminología (AIC)**

56, 90, 132, 211

**Irlanda**

22, 122, 130, 133, 134, 135, 136, 160, 226, 229

**Islandia**

176

**Israel**

133

**Italia**

26, 35, 42, 45, 51, 57, 58, 59, 68, 69, 77, 97, 118, 119, 133, 139, 140, 141, 142, 164, 228, 230

**J**

---

**Jamaica**

20, 21, 79, 152, 153, 161

**Japón**

20, 58, 69, 97, 98, 102, 124, 133, 176, 211, 223

**Justicia de Menores**

89, 93

**Juventud**

3, 5, 6, 7, 8, 9, 20, 23, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 41, 42, 43, 48, 49, 50, 51, 59, 61, 65, 73, 74, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 89, 91, 92, 93, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 108, 109, 110, 111, 112, 117, 120, 123, 124, 129, 131, 132, 135, 137, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 158, 159, 160, 162, 163, 164, 168, 183, 196, 197, 198, 206, 214, 222, 228, 230, 231, 232

**K**

---

**Kenia**

120, 125

**L**

---

**Letonia**

76, 176

**Lesoto**

22

**Libano**

112

**Liberia**

30, 60

**Libia**

50

**Liga Nacional de Ciudades (NLC)**

133

**Lituania**

176

**M**

---

**Macedonia**

66, 97, 102, 103, 104, 125, 176

**Malasia**

133

**Malawi**

33

**Marruecos**

12, 47, 50, 97, 98, 100, 176

**Mauricio**

125, 176

**Mauritania**

95

**Medios de comunicación**

48, 65, 78, 161

**Mediación**

6, 32, 49, 101, 116, 123, 129, 137, 142, 146, 151, 152, 153, 158, 160, 164, 165, 193, 194, 203, 204, 228,

**Mentoring**

150, 151, 229

**Metrópolis**

161

**México**

23, 34, 36, 40, 41, 49, 50, 56, 62, 73, 81, 96, 97, 98, 100, 102, 118, 122, 126, 127, 130, 133, 151, 159, 176, 209, 231, 232

**Ministerio del Interior de Chile**

26

**Minorías**

28, 29, 35, 39, 44, 45, 46, 48, 76, 80, 103, 105, 158, 161, 166, 167

**Moldavia**

66, 176

**Mongolia**

19

**Mozambique**

27, 90, 110, 125

**Mujeres**

3, 5, 7, 8, 21, 29, 30, 34, 35, 36, 41, 48, 51, 59, 61, 65, 77, 80, 81, 90, 91, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 110, 112, 116, 117, 122, 129, 130, 146, 148, 151, 152, 153, 163, 164, 188, 214, 222, 229

**Municipios**

32, 33, 64, 65, 79, 154, 158, 180

**N****Namibia**

33, 109, 125

**Nicaragua**

21, 34, 108, 152, 159, 231

**Nigeria**

23, 41, 97, 100, 120, 125, 129, 138, 139

**Noruega**

78, 80, 97, 98, 102, 103, 104, 118, 133, 179, 180, 182

**O****Observatorio**

10, 12, 17, 26, 41, 47, 59, 78, 79, 81, 93, 112, 118, 137, 153, 163, 174, 193, 195, 196, 216, 206, 220, 224, 225, 229

**Organización de Estados Americanos (OEA)**

47, 61, 96, 225, 229

**Organización de las Naciones Unidas (ONU)**

1, 7, 17, 21, 26, 42, 43, 56, 59, 60, 79, 89, 91, 131, 145, 159, 160, 162, 164, 174, 175, 181, 182, 229, 230, 231, 232

**↳ Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)**

29, 41, 42, 92, 93, 131, 146, 151, 152, 203, 232

**↳ Fondo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)**

174

**↳ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDC)**

17, 22, 27, 42, 58, 73, 80, 90, 174, 191, 192, 194, 203, 229

**↳ Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)**

17, 22, 23, 24, 25, 27, 89, 90, 91, 92, 115, 116, 119, 121, 130, 131, 146, 147, 149, 158, 163, 164, 229, 233,

**↳ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**

8, 20, 32, 33, 39, 40, 46, 92, 93, 94, 95, 96, 100, 116, 117, 162, 174, 196, 230

**↳ Instituto Africano de las Naciones para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (UNAFRI)**

212

**↳ Instituto de Investigación Interregional de Naciones Unidas sobre Crimen y Justicia (UNICRI)**

22, 90, 211, 232, 233

**P****Países Bajos**

44, 48, 66, 97, 98, 103, 102, 103, 104, 147, 176

**Pakistán**

23, 41, 50, 176

**Panamá**

34, 97, 101, 126

**Paraguay**

126

**Participación**

5, 7, 10, 11, 20, 25, 29, 32, 34, 43, 47, 58, 61, 62, 63, 64, 81, 82, 91, 95, 96, 97, 98, 101, 102, 109, 110, 116, 119, 120, 122, 123, 128, 129, 130, 131, 135, 136, 139, 146, 147, 149, 151, 153, 154, 158, 159, 160, 166, 169, 170, 189, 193, 197, 198, 201, 203

**Perfeccionamiento profesional**

165, 221

**Personas desplazadas internas**

41, 50, 95

**Perú**

4, 34, 58, 126, 158, 159, 160, 163, 231

**Policía (policía comunitaria, reforma de la policía, vigilancia comunitaria)**

1, 2, 4, 5, 6, 10, 17, 21, 26, 27, 28, 29, 32, 44, 45, 46, 48, 49, 56, 59, 63, 64, 65, 67, 78, 90, 95, 96, 101, 102, 105, 106, 115, 117, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 126, 127, 128, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 149, 150, 153, 154, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 175, 176, 178, 181, 182, 183, 189, 190, 192, 193, 194, 195, 196, 201, 205, 221, 223, 226, 227, 229, 230, 235

**Polonia**

66, 77, 97, 98, 102, 103, 118, 123, 125, 126, 130, 176

**Portugal**

46, 77, 97, 98, 102, 103, 118, 176, 180, 182, 226

**Prevención (prevención de la reincidencia, prevención situacional, prevención de la violencia)**

1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 31, 32, 33, 34, 44, 48, 49, 51, 57, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 73, 74, 76, 77, 78, 80, 81, 87, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 110, 111, 112, 113, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 123, 124, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 136, 137, 140, 141, 142, 143, 145, 146, 147, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 171, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 185, 184, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 224, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 233

**Programme Network Institutes (PNI)**

90, 211

**Prostitución**

34, 35, 43, 51, 59, 65, 68, 73, 102, 214, 222

**R****Racismo**

3, 8, 24, 39, 41, 42, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 103, 147, 149, 161, 166, 167, 225

**Reducción de la delincuencia**

103, 134, 151

**Refugiados**

39, 40, 41

**Reino Unido**

2, 11, 20, 29, 30, 44, 48, 50, 51, 78, 104, 122, 123, 124, 129, 130, 132, 133, 134, 135, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 159, 161, 162, 163, 164, 166, 175, 179, 180, 181, 183, 188, 201, 209, 224, 227, 228

**Reintegración**

63, 66, 77, 95, 104, 107, 108, 109, 110, 124, 179, 203, 204, 206

**Reforzamiento de las capacidades**

204

**Represión**

1, 56, 80, 104, 105, 140, 141, 182

**República Checa**

66, 77, 97, 98, 102, 103, 104, 125, 128, 147, 164, 176

**República Democrática de Congo**

60

**Resistencia**

28, 68, 108, 147, 148, 177, 193, 218

**Resolución de Conflictos**

2, 9, 49, 116, 120, 124, 130, 151, 152, 153, 160, 204

**Responsabilidad**

6, 41, 42, 63, 64, 78, 80, 96, 98, 101, 102, 107, 115, 116, 118, 121, 122, 124, 125, 127, 130, 133, 134, 135, 136, 140, 141, 148, 152, 166, 168, 170, 174, 189, 203, 219

**Robo (robo de automóviles)**

2, 21, 22, 23, 29, 30, 31, 32, 46, 51, 55, 56, 58, 74, 152, 181, 183, 214

**Ruanda**

17, 27, 109, 112

**Rumania**

46, 59, 125, 176

**Rusia**

44, 50, 66, 125, 133, 176

**S****Salud**

2, 5, 20, 21, 22, 24, 27, 29, 31, 32, 33, 39, 41, 43, 46, 47, 51, 59, 73, 74, 75, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 91, 92, 93, 94, 98, 100, 105, 106, 112, 116, 118, 119, 133, 145, 146, 147, 148, 150, 152, 159, 160, 163, 179, 192, 193, 197, 198, 202, 206, 215, 226, 228, 229, 231

**Seguridad Humana**

4, 40, 55, 92, 117, 158, 159, 160, 212

**Seguridad Privada**

32, 115, 124, 125, 126, 127, 128, 138, 139, 189

**Seguridad Pública**

4, 7, 26, 32, 58, 64, 96, 98, 100, 101, 102, 119, 126, 127, 133, 137, 140, 141, 149, 153, 159, 162, 168, 179, 182, 183, 189, 211, 230, 231

**Seguridad Urbana**

24, 33, 90, 100, 103, 106, 118, 119, 121, 139, 141, 142, 150, 151, 158, 164, 165, 213

**Seguridad de la comunidad**

89, 134, 135, 136,

**Seguridad de las mujeres**

7, 8, 29, 31, 74, 90, 91, 95, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 122, 130, 158, 163, 181, 188, 214

**Senegal**

47, 50, 97, 100, 125, 176

**Sensibilización**

32, 64, 65, 77, 78, 109, 111, 214

**Serbia**

97, 102, 104, 176

**Servicios de Policía de Sudáfrica (SAPS)**

123, 181

**Sierra Leona**

27, 30, 60, 109, 110

**Singapur**

12, 97, 102, 176

**Siria**

176

**Small Arms Survey**

18, 19, 20, 23, 33, 231

**Sociedad civil**

6, 10, 25, 33, 39, 82, 93, 95, 101, 104, 108, 111, 112, 115, 117, 118, 120, 121, 122, 126, 128, 129, 130, 134, 136, 137, 138, 147, 158, 159, 163, 201, 207, 216, 218, 221

**Solicitante de asilo**

40, 51

**Sri Lanka**

41, 95

**Sudáfrica**

6, 11, 21, 22, 25, 31, 32, 33, 40, 41, 44, 56, 78, 79, 90, 91, 97, 98, 100, 104, 105, 106, 118, 119, 122, 123, 125, 129, 130, 147, 150, 151, 152, 153, 154, 158, 159, 163, 176, 181, 189, 209, 210, 223

**Sudán**

41, 95

**Suecia**

44, 57, 64, 65, 78, 93, 97, 98, 102, 103, 104, 118, 176, 191, 212, 228

**Suiza**

65, 66, 79, 97, 98, 102, 103, 128, 147, 149, 151, 205, 207, 209, 231

---

**T****Tailandia**

26, 79, 97, 102, 161, 163, 231

**Tanzania**

17, 23, 232

**Tráfico (tráfico de drogas, tráfico de migrantes, tráfico de órganos)**

9, 30, 33, 35, 42, 51, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 73, 74, 75, 76, 77, 80, 81, 90, 96, 98, 99, 100, 102, 103, 117, 158, 160, 161, 193, 222, 225, 237

**Trata de seres humanos**

4, 59, 63, 65, 66, 161, 214

**Tranquilidad pública**

4, 194

**Trinidad y Tobago**

26, 97, 123, 128, 151, 153, 164

**Túnez**

97, 100, 176

**Turquía**

95

---

**U****Ucrania**

66, 79, 80, 125

**Uganda**

17, 23, 27, 80, 95, 109, 120, 232

**UNAFEI**

90, 211

**Universidad Alberto Hurtado**

12, 121, 158, 159, 163, 226, 229

**Urbanización**

23, 44, 90, 147

**Uruguay**

34, 97, 100, 126, 226

---

**V****Venezuela**

18, 23, 34, 126, 158, 159, 231

**Víctimas**

2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 22, 24, 28, 31, 39, 42, 46, 49, 51, 59, 61, 62, 63, 65, 66, 79, 89, 94, 100, 110, 111, 122, 123, 135, 137, 148, 152, 178, 181, 188, 203, 206

**Victimización**

2, 7, 8, 9, 10, 17, 18, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 31, 46, 49, 59, 90, 91, 103, 145, 159, 160, 176, 182, 188, 192, 196, 206, 211, 214, 215, 220, 222

**Video vigilancia**

181, 182, 183, 224

**Vietnam**

78

**Violencia**

15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 39, 40, 41, 44, 46, 55, 56, 57, 60, 68, 69, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 106, 107, 109, 110, 111, 112, 116, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 128, 129, 130, 137, 139, 140, 141, 146, 150, 151, 152, 153, 154, 158, 159, 160, 162, 163, 165, 178, 181, 188, 196, 199, 204, 211, 214, 224, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233

**Vulnerabilidad**

2, 4, 8, 9, 10, 24, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 39, 41, 43, 51, 59, 60, 65, 66, 77, 80, 81, 82, 90, 95, 101, 108, 110, 112, 122, 131, 132, 147, 154, 160, 178, 191, 197, 198, 229

---

**Y****Yemen**

41

---

**Z****Zambia**

22

**Zimbabue**

41, 125







CENTRE  
INTERNATIONAL  
POUR LA  
PRÉVENTION  
DE LA CRIMINALITÉ

INTERNATIONAL  
CENTRE  
FOR THE  
PREVENTION  
OF CRIME

CENTRO  
INTERNACIONAL  
PARA LA  
PREVENCIÓN  
DE LA CRIMINALIDAD

[www.crime-prevention-intl.org](http://www.crime-prevention-intl.org)