



# 13º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal



Doha, 12 a 19 de abril de 2015

Distr. general  
27 de enero de 2015  
Español  
Original: inglés

Tema 6 del programa provisional\*

**Enfoques nacionales de la participación pública  
en el fortalecimiento de la prevención del delito  
y la justicia penal**

## **Enfoques nacionales de la participación pública en el fortalecimiento de la prevención del delito y la justicia penal**

**Documento de trabajo preparado por la Secretaría**

### *Resumen*

El presente documento examina las oportunidades y problemas que plantea la participación pública en el fortalecimiento de la prevención del delito y la justicia penal en función de una diversidad de enfoques y experiencias nacionales. En él se presta especial atención a las redes sociales y las nuevas tecnologías de comunicación, las iniciativas centradas en la comunidad, las comunidades y la prevención de la reincidencia, la policía de proximidad, la asistencia jurídica, los medios de comunicación y el papel de las víctimas en la prevención del delito. Una de sus conclusiones y recomendaciones es que los Estados Miembros deberían aprovechar las buenas prácticas y fortalecer sus políticas y prácticas para que participen todos los sectores de la sociedad en la labor de potenciar las políticas y programas de prevención del delito y el rendimiento del sistema de justicia penal. Los Estados Miembros también deberían considerar la posibilidad de solicitar a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito que elabore directrices para ayudar a los gobiernos en ese empeño.

\* A/CONF.222/1.



## I. Introducción

1. En la Declaración de Salvador sobre Estrategias Amplias ante Problemas Globales: los Sistemas de Prevención del Delito y Justicia Penal y su Desarrollo en un Mundo en Evolución<sup>1</sup>, aprobada por el 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, que se celebró en Salvador (Brasil) del 12 al 19 de abril de 2010, los Estados Miembros de las Naciones Unidas reconocieron que un sistema de justicia penal eficaz, justo y humano se basaba en el compromiso de proteger los derechos humanos en la administración de justicia y en la prevención del delito y la lucha contra la delincuencia. Asimismo reconocieron que la elaboración y aprobación de políticas de prevención del delito, así como su supervisión y evaluación, eran responsabilidad de los Estados, y expresaron su convicción de que esa labor debía basarse en un enfoque participativo, de colaboración e integrado que comprendiera a todos los interlocutores pertinentes, incluidos los de la sociedad civil.

2. En los últimos años los Estados Miembros han reconocido cada vez más el estrecho vínculo que existe entre la prevención del delito y los sistemas de justicia penal justos, transparentes y humanos como componentes fundamentales del estado de derecho, por un lado, y del desarrollo sostenible, por otro<sup>2</sup>. La seguridad y la justicia se consideran como un elemento facilitador y un resultado del desarrollo socioeconómico sostenible. Las sociedades que se caracterizan por la igualdad socioeconómica, una buena gobernanza y un sólido estado de derecho tienen a menudo niveles más bajos de delincuencia, violencia y victimización. En cambio, en las sociedades que se distinguen por un alto grado de desigualdad socioeconómica, violencia, desempleo y un débil tejido social, la legitimidad y la capacidad de los organismos estatales suelen deteriorarse y los derechos humanos pueden no ser plenamente respetados, lo que alimenta en potencia un círculo vicioso de mayor inseguridad y estancamiento del desarrollo, o incluso la pérdida de los logros alcanzados en materia de desarrollo.

3. Reconociendo los beneficios de la participación pública en el fortalecimiento de la prevención del delito y la justicia penal como son, por ejemplo, el aumento de la confianza de la población en el sistema de justicia<sup>3</sup> y la movilización de recursos para dar respuestas a la delincuencia en materia de prevención y represión, un número creciente de Estados han venido adoptando enfoques de prevención del delito y reducción de la delincuencia holísticos, empíricos, consultivos y participativos. Idealmente, esos enfoques conllevan el establecimiento de una amplia gama de acciones concertadas y consultas con todos los sectores de la sociedad, entre ellos las organizaciones no gubernamentales, el mundo académico y el sector privado, cuyo fin es elaborar y aplicar estrategias nacionales y locales de prevención del delito y seguridad. Los enfoques de esta índole tienen la finalidad de ampliar la participación cívica en los procesos de reforma de la justicia penal, incluso en la supervisión y el control de la eficiencia, la equidad y el respeto por los derechos humanos de los sistemas de justicia.

---

<sup>1</sup> Resolución 65/230 de la Asamblea General, anexo.

<sup>2</sup> Véase resolución 68/188 de la Asamblea General.

<sup>3</sup> Véanse A/CONF.222/RPM.1/1, párr. 36, y A/CONF.222/RPM.4/1, párr. 74.

4. Tales enfoques y métodos se sustentan en la noción de que, para prevenir con eficacia los problemas de la delincuencia y darles respuesta es necesario comprender y tomar en consideración los problemas y las tradiciones locales, así como las causas básicas y los factores que promueven la delincuencia, la violencia y la victimización; basar las políticas y los programas en el conocimiento obtenido por la vía de instrumentos de recopilación de datos, entre ellos los estudios sobre victimización, las auditorías de seguridad local y los estudios sobre delincuencia basados en la información proporcionada por los propios infractores; y llevar a cabo consultas con las comunidades para conocer su opinión sobre los problemas de delincuencia y del sistema de justicia, y trabajar con ellas para buscar soluciones.

5. Las nuevas redes sociales se están utilizando junto con otros métodos para fomentar la participación del público en las actividades de prevención del delito y justicia penal. Los enfoques de este tipo ofrecen enormes posibilidades de cambios positivos. Al mismo tiempo, debido a su relativa novedad y su carácter dinámico y descentralizado, también plantean problemas para la seguridad y la justicia a los que se debe hacer frente mediante una labor concertada de los Estados Miembros.

6. Entre los diversos protagonistas de la justicia penal, corresponde en particular a la policía la función fundamental de colaborar con el público y las comunidades para prevenir y controlar la delincuencia, en particular mediante políticas orientadas a la comunidad y enfoques análogos que fomenten acuerdos de consulta y colaboración entre la policía y los ciudadanos. Los tribunales también pueden desempeñar un papel importante mediante los procesos de justicia restaurativa y su función educativa y preventiva, y también dando publicidad a las sanciones. Los fiscales pueden contribuir a prevenir la delincuencia procurando que el caso penal no sea considerado por el sistema judicial o tomando debidamente en cuenta las medidas sustitutivas del enjuiciamiento disponibles cuando los hechos y la ley permitan recurrir a ellas. Los proveedores de asistencia jurídica, los abogados que trabajan gratuitamente y a título voluntario también pueden desempeñar un papel de primer orden para posibilitar el acceso a la justicia a quienes carecen de medios para pagar la defensa de un abogado. Teniendo en cuenta el hacinamiento que afecta a las cárceles de muchos países y las altas tasas de reincidencia a nivel mundial, unos de los problemas más apremiantes son la reinserción social y la rehabilitación de los infractores. Para reducir la reincidencia se deben establecer alianzas y actividades de cooperación con las comunidades, las organizaciones no gubernamentales y el sector empresarial con objeto de dar empleo a los ex reclusos.

7. A los medios de comunicación también les corresponde un papel fundamental en la tarea de divulgar los beneficios a largo plazo de las actividades de prevención del delito y difundir programas de educación pública destinados a concienciar a la sociedad acerca de los riesgos nuevos y emergentes de la delincuencia. Al mismo tiempo, la actitud de los medios con respecto a la comunicación de los delitos también puede repercutir decisivamente en la sensación pública de seguridad, en el conocimiento público de las causas subyacentes del delito y en la actuación del sistema de justicia penal.

8. Nunca se insistirá lo suficiente en la función que desempeñan las víctimas de delitos en el fortalecimiento de la prevención del delito y la justicia penal. Sin embargo, quizás este aspecto sea el menos manifiesto y más complejo de la participación pública. Esta cuestión se ha abordado en los últimos años en varias políticas y prácticas nacionales con el fin de prestar mayor apoyo y protección a las

víctimas, lo que a su vez facilita su contribución al fortalecimiento de la prevención del delito y la justicia penal. Entre esas políticas y prácticas figuran, por ejemplo, mecanismos de justicia restaurativa como la mediación entre la víctima y el infractor, las conferencias de grupos familiares y comunitarios y los grupos para exponer las consecuencias del daño en las víctimas.

9. La amplia participación pública en la prevención del delito y la justicia penal entraña muchos problemas, como la falta de conocimiento de los mecanismos y métodos para aplicar procesos participativos en los planos nacional y local, la ausencia de una tradición en la creación de alianzas entre el sector público y el privado en materia de prevención del delito y justicia penal, el escaso compromiso político y la desconfianza del público en el gobierno. Otros problemas concretos son los servicios policiales comunitarios poco desarrollados o deficitarios, la falta o la aplicación insuficiente de disposiciones para la protección de los agentes públicos dedicados a la prevención del delito en zonas de alto riesgo, la prestación de servicios deficientes de apoyo a las víctimas y protección de los testigos, la subutilización de las medidas sustitutivas del encarcelamiento y de reinserción social y rehabilitación basadas en la comunidad y el uso limitado de los agentes de libertad vigilada y abogados que trabajan gratuitamente y a título voluntario en la prestación de asistencia jurídica.

10. Muchas de las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal y las disposiciones de los tratados pertinentes instan a los Estados Miembros a cooperar y asociarse con el público en esas esferas y contienen algunas orientaciones sobre cómo hacerlo<sup>4</sup>. La elaboración de las directrices de las Naciones Unidas sobre la participación pública en el fortalecimiento de la prevención del delito y la justicia penal facilitaría un útil instrumento para ayudar a los Estados y otras entidades al respecto. Esas directrices podrían abarcar no solo los métodos y enfoques para aumentar la participación pública en el fortalecimiento de la prevención del delito y la justicia penal, sino también las salvaguardias que deben aplicar los Estados para proteger al público, teniendo presente que en última instancia corresponde al Estado la responsabilidad de la protección y la seguridad de todos sus ciudadanos.

## **II. Papel de las redes sociales y las nuevas tecnologías de comunicación**

11. El rápido y constante desarrollo de la tecnología de la información y la comunicación, incluido un acceso más amplio a Internet y las redes sociales, en gran medida debido a la proliferación de los teléfonos inteligentes, ha cambiado

---

<sup>4</sup> Véanse las Directrices para la Prevención del Delito, párr. 9; las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo Actualizadas para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer en el Campo de la Prevención del Delito y la Justicia Penal de las Naciones Unidas, párr. 22; las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo de las Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra los Niños en el Ámbito de la Prevención del Delito y la Justicia Penal, apartados 13 c) vii) a ix) y párr. 16; las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (párrs. 79 a 81); la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (art. 31, párr. 5); el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (art. 9, párrs. 2 y 3); y la Convención contra la Corrupción (art. 13).

radicalmente la forma en que viven, trabajan e interactúan las personas en muchas partes del mundo. Por tanto, la función de las redes sociales y las nuevas tecnologías de comunicación en la prevención del delito y la justicia penal ha recibido gran atención de los gobiernos en los últimos años.

12. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley de todo el mundo utilizan cada vez más las redes sociales para intensificar la comunicación con el público y para fines de investigación. Es probable que las redes sociales tengan un papel más preponderante en las investigaciones penales en el futuro. Junto con Facebook y YouTube, Twitter es una de las redes sociales que utilizan de manera generalizada los gobiernos y las organizaciones internacionales para difundir la información sobre sus servicios y proyectos. Las alertas de Twitter en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por ejemplo, dan acceso directo a actualizaciones de información crucial de todos los organismos públicos clave, como las fuerzas policiales y los servicios contra incendios. El Servicio de Policía Metropolitana de Londres brinda a sus seguidores de Twitter asesoramiento sobre la prevención del robo, así como información sobre investigaciones penales y personas desaparecidas.

13. La iniciativa *Tweets-by-Beat* del Departamento de Policía de Seattle (Estados Unidos de América) proporciona a los residentes información actualizada sobre las actividades policiales que se llevan a cabo en sus barrios. Se excluyen algunos tipos de incidentes, como los de violencia doméstica o las agresiones sexuales, y los mensajes en Twitter se retrasan para evitar la presencia de público en el lugar donde se haya cometido un delito. Las aplicaciones de teléfonos móviles basadas en mapas para la seguridad de la comunidad son otro de los usos de las nuevas tecnologías de comunicación.

14. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley utilizan las redes sociales para mejorar su interacción y relaciones con las comunidades locales y lograr la cooperación del público en las investigaciones penales. Cada vez son más frecuentes los casos en que esos instrumentos desempeñan un papel importante en las investigaciones penales. Por ejemplo, tras el atentado del maratón de Boston de 2013, las películas y los vídeos obtenidos de perfiles de testigos de las redes sociales ayudaron a los funcionarios policiales a identificar a los terroristas.

15. Las formas contemporáneas de participación pública en la gobernanza dependen cada vez más de la participación electrónica basada en las redes sociales, los teléfonos móviles e Internet. La participación pública en la formulación de políticas también puede aumentar con la mejora de los sistemas de gobierno electrónico, gracias a los cuales los ciudadanos pueden comunicar a las autoridades competentes sus opiniones y sugerencias sobre las cuestiones que los afecten<sup>5</sup>.

16. En Islandia, la primera aplicación de inteligencia colectiva del mundo reunió sugerencias de las redes sociales con respecto a la reforma de la Constitución en 2012. En la República de Corea (que se clasificó en el lugar más alto tres veces consecutivas en la encuesta bienal sobre gobierno electrónico de las Naciones Unidas), el principal sitio web del Gobierno no solo es un portal integrado que ofrece una función avanzada de categorización y aplicaciones móviles descargables en que los ciudadanos pueden encontrar casi todos los servicios que puedan necesitar, tanto a nivel local como nacional, sino también una pasarela

---

<sup>5</sup> Véanse A/CONF.222/RPM.1/1, párr. 37, y A/CONF.222/RPM.2/1, párr. 44.

abierta que proporciona a los ciudadanos oportunidades de participación electrónica en la adopción de decisiones.

17. Aunque los beneficios de las redes sociales en el campo de la prevención del delito y la justicia penal son evidentes, también debe prestarse especial atención a los efectos negativos inevitables de las redes sociales y las nuevas tecnologías de comunicación. La violación de la privacidad en línea y el uso indebido de datos personales, por ejemplo, son asuntos que preocupan, ya que Internet (incluidas las redes sociales) contiene enormes almacenes de información personal. Con el fin de encarar esa cuestión, la Comisión Europea propuso en 2012 una importante reforma del marco jurídico de la Unión Europea para la protección de los datos personales<sup>6</sup>.

18. Otro motivo de preocupación es el ciberacoso y sus efectos nocivos en niños y adolescentes. En varios países se han establecido servicios en línea encaminados a prestar ayuda a niños, adolescentes, padres y escuelas para que conozcan cómo prevenir y afrontar el ciberacoso<sup>7</sup>. Un asunto cada vez más preocupante es el uso de las redes sociales para incitar a la violencia, el odio y la discriminación. Otros ejemplos de uso indebido de las redes sociales y las nuevas tecnologías de la información son el robo y la suplantación de identidad. Hoy se reconoce más que los sistemas de justicia penal de todo el mundo deben estar habilitados para responder a esos nuevos fenómenos en una forma compatible con los principios y normas internacionalmente acordados.

19. Existen pocas estadísticas exhaustivas sobre los delitos cometidos a través de las redes sociales, razón por la cual sigue siendo problemático evaluar las consecuencias de ese tipo de delito. Ello se debe a varios factores, como la amplitud de las redes sociales, el anonimato que se ofrece a los infractores y el relativo desconocimiento de los usuarios de Internet, que pueden crear un medio propicio para la victimización. Los Estados deben establecer mecanismos para obtener esos datos a fin de cuantificar y comprender mejor el impacto de las redes sociales en la delincuencia y elaborar estrategias para hacer frente a la cuestión.

### **III. Papel de la participación pública en los planos nacional y local**

#### **A. Iniciativas centradas en la comunidad**

20. Las iniciativas centradas en la comunidad en el ámbito de la prevención del delito y la justicia penal tienen por objeto aumentar la sensación de seguridad de los residentes de comunidades locales, responder a las preocupaciones y problemas de delincuencia comunitarios que afecten a la población local y aumentar el capital o la cohesión social en la comunidad<sup>8</sup>. La participación de la comunidad en la prevención del delito y la justicia penal entraña la activa cooperación de los residentes y organizaciones locales y tiene un largo historial de logros en muchos

---

<sup>6</sup> Véase más información en <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/online-privacy>.

<sup>7</sup> Por ejemplo, BullyingUK en el Reino Unido ([www.bullying.co.uk/cyberbullying](http://www.bullying.co.uk/cyberbullying)) y el sitio web sobre seguridad cibernética del Gobierno del Canadá ([www.getcybersafe.gc.ca](http://www.getcybersafe.gc.ca)).

<sup>8</sup> *Manual sobre la Aplicación Eficaz de las Directrices para la Prevención del Delito*, Serie de Manuales sobre Justicia Penal (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.10.IV.9), pág. 13.

países del mundo. Los gobiernos están colaborando cada vez más con las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil con miras a la prevención del delito y la violencia debido al conocimiento que tienen estas últimas de los problemas locales, así como a su capacidad para llegar a los sectores más vulnerables y en riesgo de la sociedad.

21. Los instrumentos participativos de diagnóstico de la delincuencia se han venido utilizando cada vez más a nivel local. Estos no solo posibilitan la participación pública, sino que también contribuyen a obtener datos empíricos, cuantitativos y cualitativos, como base para el diseño de políticas y programas. Las auditorías de seguridad local, por ejemplo, son uno de los principales instrumentos para llevar a cabo análisis sistemáticos de los problemas locales de delincuencia. Idealmente, esas auditorías fomentan en los asociados cuya colaboración es necesaria el compromiso y la identificación con los planes de prevención del delito, teniendo en cuenta el contexto social, económico y político más amplio en que se dan los problemas<sup>9</sup>.

22. En Colombia, con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), se han realizado auditorías de seguridad locales en siete municipios del Departamento de Antioquia. Los resultados de esa investigación participativa, que estuvo relacionada con los factores que promueven ciertos tipos de delincuencia que afectan a los municipios, se han utilizado para informar sobre políticas y programas.

23. La participación comunitaria se ha convertido en un componente fundamental de la prevención del delito en todo tipo de acción concertada en que participan los municipios, la policía, las escuelas, los servicios sociales y de salud, y el sector privado. Esas acciones concertadas pueden abarcar una amplia diversidad de programas y cuestiones temáticas. Cabe citar como ejemplo la participación de mujeres dirigentes de comunidades en actividades destinadas a atraer a los jóvenes en riesgo y facilitarles información y ayuda con respecto a las oportunidades educativas y de empleo; y la prestación de ayuda a las comunidades para que, trabajando de consuno, creen espacios urbanos más seguros y oportunidades de participación en actividades deportivas y artísticas para los jóvenes en riesgo.

24. La municipalidad de Ciudad del Cabo en Sudáfrica, por ejemplo, ha cooperado con el Banco Alemán de Desarrollo para combatir el delito y la violencia en el contexto del Proyecto de Prevención de la Violencia mediante el Mejoramiento Urbano, en la comunidad de Khayelitsha. Basándose en los principios de la prevención social, situacional e institucional del delito, el proyecto se ha centrado en el establecimiento de cuatro “zonas de nodos seguros” y tiene por objeto reducir los delitos, sobre todo la violación, y alentar a los residentes a que hagan suyo el espacio.

25. El programa Pro Paz del estado de Pará (Brasil), que comenzó a aplicarse en 2004, busca la participación de los barrios y escuelas mediante actividades de policía de proximidad. Su objetivo es integrar y coordinar las políticas públicas sobre la niñez, la adolescencia, los jóvenes y las personas socialmente vulnerables para optimizar los recursos financieros y facilitar el desarrollo de acciones que reduzcan los niveles de violencia. Los diversos componentes del programa se basan

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, pág. 67.

fundamentalmente en la movilización pública para llegar a la ciudadanía mediante la publicación de documentación, el acceso a la salud, la creación de capacidad en favor de los derechos de los ciudadanos, el apoyo a proyectos sociales generadores de ingresos establecidos por las propias comunidades vulnerables y los servicios extraescolares para niños y adolescentes de zonas de riesgo.

26. A fin de alentar la participación comunitaria, algunos Estados ofrecen programas de ayuda económica o de recompensas de otro tipo en los que se determina cuáles son las acciones fructíferas y prometedoras de prevención del delito a nivel comunitario y se les da apoyo y reconocimiento. Los premios para actividades de prevención del delito y la violencia en Australia, por ejemplo, consisten en gratificaciones monetarias por una labor fructífera en la prevención o reducción de la violencia y otros tipos de delitos. Su objetivo es promover iniciativas públicas y ayudar a los gobiernos locales a determinar y elaborar proyectos prácticos para reducir la violencia y otros tipos de delitos en la comunidad. Los premios se otorgan fundamentalmente a iniciativas de prevención de la delincuencia dirigidas por la comunidad y pueden adjudicarse a proyectos destinados a grupos específicos, como comunidades rurales y apartadas, mujeres, niños, jóvenes y familias, o a problemas concretos como la violencia relacionada con el alcohol<sup>10</sup>. La provincia de Yukón, en el Canadá, ofrece una oportunidad similar, en virtud de la cual los grupos comunitarios pueden presentar solicitudes a una serie de fondos de prevención de la delincuencia, como el Fondo Fiduciario de Prevención del Delito y Servicios a las Víctimas y el Fondo de Inversión en la Juventud<sup>11</sup>.

27. El uso de voluntarios es fundamental para el éxito de los programas basados en la comunidad. La experiencia obtenida en los países en que se ha recurrido a la participación de voluntarios para la prevención del delito y la seguridad de la comunidad ha demostrado que para que el voluntariado sea eficaz y sostenible, se deben confiar responsabilidades a los voluntarios. Las autoridades locales deben crear mecanismos para encontrar voluntarios, promover consejos o asociaciones de voluntarios, profesionalizar a quienes los dirigen y apoyar alianzas interinstitucionales sólidas, por ejemplo, mediante grupos de jóvenes voluntarios en las escuelas.

28. Las iniciativas centradas en la comunidad dirigidas por las propias comunidades y los agentes no estatales suelen ser recursos inestimables que los gobiernos deben apoyar y con los que deben comprometerse. Algunas de esas iniciativas se dedican especialmente a incorporar a los jóvenes, en particular los que se encuentren en riesgo de cometer o padecer delitos, en procesos verdaderamente consultivos y participativos para contar con ellos como promotores de cambios positivos<sup>12</sup>. La Oficina de Justicia de Menores y Prevención de la Delincuencia Juvenil del Departamento de Justicia de los Estados Unidos ha elaborado un instrumento estratégico de planificación para evaluar los problemas de pandillerismo de las comunidades y planear estrategias para hacerles frente. Ese instrumento sirve de marco para la colaboración entre diversos sectores de la comunidad<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Véase más información en [www.aic.gov.au/crime\\_community](http://www.aic.gov.au/crime_community).

<sup>11</sup> Véase más información en [www.justice.gov.yk.ca/prog/cjps/cp/funds.html](http://www.justice.gov.yk.ca/prog/cjps/cp/funds.html).

<sup>12</sup> A/CONF.222/RPM.3/1, párr. 62, y A/CONF.222/RPM.2/1, párr. 45.

<sup>13</sup> Véase [www.nationalgangcenter.gov/SPT](http://www.nationalgangcenter.gov/SPT).



## B. Las comunidades y la prevención de la reincidencia

29. El aumento del número de presos y las altas tasas de reincidencia en todo el mundo hacen imprescindible que los Estados examinen sus políticas de justicia penal, aumenten el recurso a medidas sustitutivas del encarcelamiento, mejoren el acceso a la asistencia jurídica, den respuesta a la gestión e infraestructura inadecuadas de las cárceles y mejoren las medidas de reinserción social inadecuadas o insuficientes para reducir las tasas de reincidencia. La reincidencia es un factor fundamental del hacinamiento en las cárceles.

30. La labor de reinserción social tiene por objeto proporcionar a los infractores el apoyo, la asistencia y la supervisión que les ayudarán a llevar una vida apartada del delito tras su puesta en libertad. Las comunidades pueden facilitar considerablemente la reinserción social de los infractores que vuelven a sus familias y ocupan de nuevo su lugar en el tejido social de su comunidad local. Los interlocutores comunitarios pueden intervenir en tres aspectos prácticos del tratamiento de los infractores, a saber: a) el tratamiento, rehabilitación y reinserción de los infractores; b) los programas de remisión a otros servicios; y c) la participación en los programas de correcciones comunitarias, libertad condicional, ayuda pospenitenciaria y reinserción de infractores<sup>14</sup>.

31. El empleo a tiempo completo es un factor clave para prevenir la reincidencia y, por tanto, resulta importante para lograr la reinserción de los infractores<sup>15</sup>. El empleo proporciona estructura, rutina y oportunidades para contribuir al trabajo y la vida de otros mientras facilita contactos sociales valiosos. Ayuda a aumentar su autoestima, confianza en sí mismos y autonomía y es una de las mejores formas de predecir el éxito de los ex reclusos<sup>16</sup>. El Proyecto Cinta Amarilla involucra a organismos públicos, privados y no gubernamentales que trabajan juntos para ayudar a los ex infractores a encontrar empleo y vivienda, reconectarse con sus familias y amigos, aprender nuevas destrezas y sentirse bienvenidos al volver a la sociedad<sup>17</sup>.

32. El Grupo Cultural AfroReggae fue fundado en 1993 en Río de Janeiro (Brasil) con el fin de promover la inclusión social y la justicia social mediante el arte y la cultura en las *favelas* de la ciudad. Por intermedio del proyecto de empleo titulado “Segunda Oportunidad”, ex narcotraficantes y ex reclusos ayudan a presos puestos en libertad a encontrar empleo mediante acciones concertadas con unas 80 empresas privadas y la Federación de Industrias y el Servicio Nacional de Capacitación Industrial. Desde 2008 unos 5.000 ex reclusos han recibido asistencia en el proceso de búsqueda de empleo y unos 1.500 han encontrado trabajo por conducto del programa.

---

<sup>14</sup> UNODC, *Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes*, Serie de Guías de Justicia Penal (Viena, 2012), págs. 90 y 91.

<sup>15</sup> *Ibid.*, pág. 11.

<sup>16</sup> Véase J. Graffam y otros, *Attitudes of Employers, Corrective Services Workers, Employment Support Workers, and Prisoners and Offenders towards Employing Ex-Prisoners and Ex-Offenders* (Burwood, Victoria, Universidad Deakin, Facultad de Salud y Desarrollo Social, 2004), pág. 4.

<sup>17</sup> *Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes*, pág. 60.

33. El proyecto titulado “De la prisión a casa”, del Servicio Penitenciario de Uganda, que también se conoce como el proyecto de rehabilitación social y reinserción de infractores, es otra iniciativa en la que intervienen las organizaciones comunitarias y de la sociedad civil en la reinserción social de los infractores. Se basa en un enfoque de justicia restaurativa que hace hincapié en la mediación y la conciliación entre los infractores, las víctimas y las comunidades locales a efectos de reparar los daños causados por el delito. En el programa participan sistemáticamente los jefes de consejos locales, los jefes de clanes, los dirigentes religiosos, la policía, miembros de la comunidad y las organizaciones de la sociedad civil que prestan servicios para la rehabilitación y la reinserción del infractor<sup>18</sup>.

34. El Departamento de Libertad Condicional y Servicios de Ayuda Pospenitenciaria de Kenya aplica un programa de ayuda pospenitenciaria con carácter voluntario que supervisa y apoya a los ex infractores y da continuidad a la labor de rehabilitación iniciada durante su encarcelamiento. Como parte del proyecto, se designa a un agente voluntario de libertad condicional para que preste asistencia al funcionario de libertad condicional en la supervisión y rehabilitación de los infractores. El agente voluntario de libertad condicional suele ser alguien que vive cerca del infractor y mantiene frecuentes contactos con él<sup>19</sup>. La Ley sobre los Agentes Voluntarios de Libertad Condicional del Japón oficializa el uso singular de voluntarios que viene aplicando desde hace tiempo el país para apoyar a los funcionarios profesionales de libertad condicional y ayudar a los infractores de todas las edades en su rehabilitación. Actualmente hay unos 50.000 agentes voluntarios que trabajan en colaboración con los menos de 800 funcionarios remunerados de libertad condicional que prestan servicios a unas 60.000 personas que se encuentran en situación de libertad condicional o condena condicional. La mitad de los agentes voluntarios de libertad condicional tiene más de 10 años de experiencia en el trabajo<sup>20</sup>.

35. En algunas situaciones y lugares puede haber comunidades que no respondan a las iniciativas basadas en la comunidad para la integración social de los ex infractores. Ello puede deberse a la existencia de una cultura basada más en el castigo que en la rehabilitación y a una dependencia excesiva del sistema de justicia penal para supervisar y apoyar a los ex infractores. Para hacer frente a ese problema existen varios enfoques comunitarios que pueden adoptarse a los efectos de aumentar y alentar la participación pública. En Fiji, por ejemplo, el Servicio Penitenciario recurre al grafismo para comercializar y promover su labor. Sus destinatarios son las escuelas, las aldeas, los asentamientos y los barrios y emplea todas las formas de medios de comunicación para difundir el mensaje de que todo infractor necesita una segunda oportunidad<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, pág. 60.

<sup>19</sup> Kenya, Oficina del Vicepresidente y Ministerio del Interior, Departamento de Libertad Condicional y Servicios de Ayuda Pospenitenciaria, *Research Report on the Impediments to Offender Reintegration and Resettlement* (Nairobi, 2007).

<sup>20</sup> *Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes*, pág. 103.

<sup>21</sup> I. Naivalurua, “Community social reintegration: the Fiji approach”, en *Survey of United Nations and Other Best Practices in the Treatment of Prisoners in the Criminal Justice System*, K. Aromaa y T. Viljanen, eds., HEUNI Publication Series, núm. 65 (Helsinki, Instituto Europeo

### C. La policía de proximidad y enfoques análogos

36. La policía de proximidad, o la policía orientada a la comunidad, fija su atención en la descentralización de la responsabilidad a fin de que los jefes y los agentes de primera línea de las localidades trabajen conjuntamente con las comunidades en la elaboración y aplicación de estrategias policiales. La policía de proximidad trata de modificar la relación entre la policía y la comunidad y lucha por crear estrategias innovadoras y eficaces para controlar la delincuencia mediante un diálogo permanente entre los diferentes interlocutores<sup>22</sup>.

37. En varios países se han elaborado o fortalecido diversas formas de iniciativas policiales orientadas a la comunidad. En Río de Janeiro (Brasil), el Gobierno del estado ha puesto en marcha unidades policiales de pacificación con el objetivo de restablecer una presencia permanente de seguridad en las *favelas* y mejorar la relación entre la policía y las comunidades locales. Las primeras investigaciones indican que las unidades han logrado establecer su presencia en zonas que antes se hallaban bajo el control de grupos violentos armados, lo que ha propiciado la reducción de conflictos entre las facciones del tráfico de drogas y la reducción de los niveles de homicidio.

38. Para que la policía orientada a la comunidad actúe con eficacia, debe contar con la capacidad y la formación necesarias para colaborar con los grupos de mayor riesgo, inclusive mujeres, niños y jóvenes, ancianos, minorías étnicas, migrantes, personas desplazadas y refugiados<sup>23</sup>, y responder a sus necesidades concretas. Entre otras prácticas prometedoras figuran las patrullas a pie, a veces conjuntamente con policías voluntarios, las comisarías de barrio, los consejos consultivos de seguridad de la policía y la comunidad, las campañas de sensibilización conjuntas de la policía y la comunidad, las conferencias de la policía en las escuelas, las actividades conjuntas de la policía y la juventud, y las comisarías de policía especializadas.

39. Varios países han establecido, por ejemplo, comisarías de policía para mujeres o servicios encargados de las cuestiones de género con el fin de mejorar la capacidad de la policía para responder a las necesidades singulares de las mujeres que son víctimas y testigos de delitos. El empleo de mujeres en la primera línea de los organismos encargados de hacer cumplir la ley puede ayudar a prevenir la violencia contra la mujer y aumentar su acceso a la justicia. Las investigaciones también han demostrado que existe una correlación entre la presencia de mujeres policías y las denuncias de agresiones sexuales. La primera unidad de policía integrada enteramente por personal femenino, desplegada en Liberia en 2007 y dotada de una plantilla constituida totalmente por mujeres indias asignadas a

---

de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas, 2010), pág. 42.

<sup>22</sup> UNODC y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *Introductory Handbook on Policing Urban Space*, Serie de Guías de Justicia Penal (HS/072/11E), págs. 19 y 28.

<sup>23</sup> Véanse A/CONF.222/RPM.1/1, párr. 40, A/CONF.222/RPM.2/1, párr. 43, y A/CONF.222/RPM.3/1, párr. 64.

actividades de mantenimiento de la paz, registró un incremento de las denuncias de violencia sexual y también ha atraído a más mujeres a la profesión<sup>24</sup>.

40. La policía también puede desempeñar una función clave en la prevención del delito y la victimización en niños y jóvenes llegando a ellos a través de mensajes preventivos. El programa *Escola Segura* de Portugal es ejemplo de una estrategia de prevención del delito directamente orientada a los niños. En él se informa a escolares y jóvenes, con la ayuda de agentes de policía especialmente capacitados, de los peligros y consecuencias que tiene la participación en actividades delictivas. Los objetivos del programa son garantizar la seguridad de la comunidad escolar y promover la confianza entre la policía, los docentes y los escolares.

41. Los consejos locales de seguridad ciudadana son foros en los que los ciudadanos participan, en colaboración con la policía, para determinar problemas de delincuencia y hallar soluciones a esos problemas. Creados con objeto de tratar los asuntos de delincuencia y seguridad en un contexto local, a menudo se utilizan para seguir de cerca las estrategias policiales comunitarias y asegurar la aplicación de medidas a nivel local para prevenir el delito. En el Perú, por ejemplo, se han establecido consejos de seguridad ciudadana municipales que actúan como mecanismos de abajo hacia arriba a fin de que los agentes de policía rindan cuentas de su conducta y la calidad de su servicio y ofrezcan un medio de participación comunitaria en los asuntos de seguridad<sup>25</sup>.

42. Las alianzas público-privadas entre la policía y el sector empresarial también pueden contribuir a la prevención del delito, ya que reúnen los recursos públicos y privados para lograr resultados que les sería difícil alcanzar por separado. En algunos países, esas alianzas han establecido programas de inclusión social, planes de empleo para los miembros vulnerables de la sociedad y los ex reclusos, y actividades de apoyo a las víctimas<sup>26</sup>. Por ejemplo, la organización sudafricana Business Against Crime se compone de dirigentes empresariales que trabajan con la policía a escala local y nacional para aumentar la eficacia de las respuestas policiales a la delincuencia, incrementar los servicios que ofrecen las comisarías de policía y ampliar los planes de apoyo a las víctimas. La iniciativa ha aumentado el número de denuncias de las víctimas a la policía y la remisión de víctimas a otros departamentos gubernamentales<sup>27</sup>.

43. En los Países Bajos se creó una plataforma nacional de lucha contra la delincuencia, integrada por funcionarios judiciales, empresas de seguros, bancos, el comercio minorista y organizaciones de empleadores y empleados, para analizar las tendencias delictivas, establecer prioridades normativas conjuntas y poner en marcha programas conjuntos, así como para mejorar la seguridad y las actividades de represión de los delitos contra empresas<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> *Progress of the World's Women 2011-2012: In Pursuit of Justice* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta 11.III.F.1), cap. 2.

<sup>25</sup> UNODC, *Training Manual on Policing Urban Space*, Serie de Guías de Justicia Penal (Viena, 2013), pág. 18.

<sup>26</sup> Véase A/CONF.222/RPM.1/1, párr. 38.

<sup>27</sup> *Training Manual on Policing Urban Space*, pág. 21.

<sup>28</sup> Laura Capobianco, "Sharpening the lens: private sector involvement in crime prevention" (Montreal, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2005).

44. Es preciso señalar que en la creación de tales asociaciones se debe actuar con cautela para evitar tanto que se tenga la impresión de que la policía comete extorsiones para aprovecharse de los recursos de empresas como que los agentes de policía caigan bajo la influencia de intereses privados. La transparencia y la supervisión por terceros son componentes importantes de la prevención contra tales riesgos<sup>29</sup>.

45. La labor policial también puede reforzarse considerablemente mediante alianzas con institutos de investigación y universidades, sobre todo en países de ingresos bajos y medios donde la escasez de recursos plantea un importante problema para muchos departamentos de policía. En cooperación con esas entidades y otros departamentos gubernamentales, la policía puede crear observatorios de la delincuencia que, entre otras funciones, sigan de cerca las tendencias en relación con determinados delitos y las respuestas dadas a medidas de prevención del delito, y mejoren la información y el conocimiento sobre la delincuencia como una mejor base para la adopción de decisiones de política. En el Uruguay, el Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior formó una asociación con la policía de Montevideo para detectar tendencias geográficas y temporales de la delincuencia en la capital<sup>30</sup>.

#### **D. Participación pública en la asistencia jurídica**

46. La asistencia jurídica es un elemento fundamental para un sistema de justicia penal justo, humano y eficiente basado en el estado de derecho. La participación pública en la asistencia jurídica se está convirtiendo en una estrategia cada vez más importante para facilitar el acceso a la justicia. En muchos países el creciente número de grupos de base comunitaria que proveen distintos tipos de servicios jurídicos, como asesoramiento, asistencia y representación de carácter jurídico, educación jurídica, acceso a la información jurídica y otros servicios, ha ayudado a ampliar el alcance de la asistencia jurídica. Los Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal<sup>31</sup> sirven de sólida base para que los Estados elaboren políticas y programas sobre asistencia jurídica. Las Directrices recomiendan que los Estados reconozcan y alienten la contribución de los colegios de abogados, las universidades, la sociedad civil y otros grupos e instituciones a la prestación de asistencia jurídica y que, cuando corresponda, establezcan alianzas público-privadas y otras formas de asociación para ampliar el alcance de la asistencia jurídica.

47. Las sociedades jurídicas y los colegios de abogados tienen una función importante que desempeñar en la labor de garantizar la asistencia jurídica en el sistema de justicia penal. Algunas sociedades jurídicas exigen que sus miembros realicen algunos trabajos a título gratuito para que la asistencia jurídica sea accesible al mayor número posible de personas.

---

<sup>29</sup> *Introductory Handbook on Policing Urban Space*, págs. 91 y 92.

<sup>30</sup> Uy.press, “La policía junto al Observatorio de Criminalidad realizarán un mapa del delito”, 18 de febrero de 2012. Disponible en [www.uypress.net/uc\\_25113\\_1.html](http://www.uypress.net/uc_25113_1.html).

<sup>31</sup> Resolución 67/187 de la Asamblea General, anexo.

48. Varias universidades también han elaborado programas de divulgación pública que permiten que los estudiantes de derecho reciban experiencia práctica asumiendo casos judiciales bajo supervisión y, al mismo tiempo, apoyen a la comunidad realizando trabajos gratuitamente. En Lituania, por ejemplo, en el artículo 16 de la ley de 2005 por la que se modifica la ley de asistencia jurídica garantizada por el Estado se establece un marco para que las instituciones públicas presten asistencia jurídica. Esas instituciones están autorizadas a emplear a estudiantes de derecho para realizar el trabajo. Aunque en algunas partes del mundo predomina la educación jurídica clínica, en otros países es un fenómeno bastante nuevo. Con la asistencia internacional que se presta en el ámbito del programa de asistencia jurídica y de centros de empoderamiento comunitario de la Iniciativa Projusticia de la Sociedad Abierta y la Fundación Ford, se han comenzado a aplicar programas de derecho clínico en diversos países africanos, entre ellos Botswana, Lesotho, Nigeria y Zimbabwe<sup>32</sup>.

49. En los últimos años se viene reconociendo cada vez más el papel de los servicios jurídicos auxiliares en la comunidad, que resultan particularmente importantes en las regiones en que el número de abogados en ejercicio no cubre las necesidades de toda la población general y en que el asesoramiento jurídico de auxiliares jurídicos forma una parte importante de la asistencia jurídica. En algunos ordenamientos jurídicos no se dispone de asistencia jurídica en todas las etapas del proceso de justicia penal. En las comisarías de policía, sobre todo, es poco habitual, y solo a veces se ofrece en las cárceles y en los tribunales inferiores. En Kenya, Malawi y Uganda, los auxiliares jurídicos dirigen diariamente consultorios jurídicos en las cárceles principales a fin de capacitar a los reclusos para aplicar la ley en sus propios casos, ayudar al personal penitenciario a detectar y filtrar los casos de reclusos que requieren atención y apoyar a los tribunales para aligerar el volumen de casos atrasados. Esta última cuestión, de no abordarse, contribuye a aumentar la población de las cárceles y a deteriorar las condiciones de los reclusos, y repercute en el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los países en materia de derechos humanos. Mediante la información que brindan a los presos y sospechosos de sus derechos y la ayuda que les proporcionan para orientarse en el sistema de justicia penal, los auxiliares jurídicos hacen más accesible el sistema al público general, lo acercan a las comunidades y lo hacen más receptivo a sus necesidades.

50. En Sierra Leona, los auxiliares jurídicos que trabajan en la red profesional *Timap for Justice* facilitaron que la población que se hallaba en prisión preventiva en la cárcel de Bo se redujera en un 50% en un período de cuatro meses en 2009. En Malawi, entre 2000 y 2009, los auxiliares jurídicos contribuyeron a la reducción global de la población en prisión preventiva del 40% en 2000 al 18% en 2009. También en Malawi, durante 2008 y 2009, como parte del Programa de Mediación de las Aldeas se impartió capacitación a 450 mediadores de aldeas, miembros respetados de la comunidad local que son supervisados por auxiliares jurídicos del Instituto de Servicios Consultivos Jurídicos Auxiliares. En Uganda, el Comisionado General de Asuntos Penitenciarios atribuyó a la labor de los auxiliares jurídicos el descenso de la población en prisión preventiva del 63% al 56% en 2011<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> UNODC, *Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems in Africa — Survey Report* (Viena, 2011), pág. 17.

<sup>33</sup> *Ibid.*, págs. 24 y 25, 32, 38.

51. Los auxiliares jurídicos reciben capacitación adecuada para cumplir sus funciones y, en algunos casos, esa capacitación puede impartirse en las universidades. En Sudáfrica la Universidad de KwaZulu-Natal ha elaborado un curso de titulación de dos años que proporciona educación práctica y teórica a los auxiliares jurídicos que actúan en el sistema de justicia penal. La intención es lograr que los auxiliares jurídicos que aprueben el curso puedan proseguir sus estudios jurídicos y convertirse en abogados<sup>34</sup>.

52. Conscientes de los beneficios que aportan los programas de capacitación de auxiliares jurídicos, varios países han reconocido oficialmente en su legislación el papel que desempeñan estos profesionales. Por ejemplo, los auxiliares jurídicos se mencionan explícitamente como proveedores de asistencia jurídica en el artículo 16 de la ley de asistencia jurídica estatal garantizada de 2007 de la República de Moldova y en el artículo 30 de la ley de asistencia jurídica de 2012 de Sierra Leona. Además, de conformidad con el artículo 17 de la ley de asistencia jurídica de 2011 de Nigeria, las organizaciones no gubernamentales y los consultorios jurídicos tienen derecho a prestar asistencia jurídica y el Consejo de Asistencia Jurídica puede conceder licencias a las personas que hayan recibido el correspondiente curso de servicios jurídicos auxiliares.

## E. Papel de los medios de comunicación

53. Los profesionales de los medios de comunicación, como expertos en estrategias de información y comunicación de masas, pueden desempeñar un papel importante en el fortalecimiento de la prevención del delito y la justicia penal. Estos profesionales pueden contribuir a que se conozcan mejor los factores económicos, sociales, políticos y culturales que fomentan la delincuencia y pueden instruir al público en las estrategias de prevención y en la forma de reconocer y abordar los factores de riesgo. En Australia la eficacia de la serie de televisión *Families*, que ofrecía estrategias de crianza para resolver problemas “comunes” de comportamiento de los hijos, se analizó mediante la evaluación de los participantes antes y después de ver la serie. En comparación con quienes no la habían visto, los participantes comunicaron sentir mayor eficacia como padres después de verla. El 43% de los niños participantes en la serie estaban en un intervalo de valores clínicamente alto por problemas de conducta perturbadora antes de que el programa comenzara. Inmediatamente después de la serie, el porcentaje descendió al 14%, y seis meses después, al 10%<sup>35</sup>.

54. Los medios de comunicación también pueden contribuir activamente a movilizar el apoyo y fomentar la adhesión nacional e internacional a la prevención del delito y la violencia. La Campaña Corazón Azul contra la Trata de Personas<sup>36</sup> es una iniciativa de educación pública puesta en marcha por la UNODC para concienciar acerca de la trata de personas, alentar la participación pública y servir de inspiración a medidas que contribuyan a poner fin a ese delito. En respuesta a ese programa, algunos Estados han comenzado a aplicar sus propias estrategias de

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, pág. 16.

<sup>35</sup> Organización Mundial de la Salud, *Prevención de la Violencia: La Evidencia* (Ginebra, 2010), págs. 12 y 13, y 20.

<sup>36</sup> [www.unodc.org/blueheart](http://www.unodc.org/blueheart).

comunicación sobre la lucha contra la trata de personas. Por ejemplo, el Gobierno de México, con la asistencia de la UNODC y de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), organizó cursos prácticos para promover el intercambio de ideas entre representantes de los medios de comunicación e interesados encargados de la formulación de políticas públicas.

55. Aunque los medios de comunicación tienen una función crucial que desempeñar en la labor de informar al público sobre las cuestiones asociadas a la seguridad y la justicia, los mensajes que transmiten esos medios también pueden influir negativamente en la percepción de la delincuencia. La cobertura excesiva de noticias sobre grupos concretos, como de jóvenes o comunidades etnoculturales específicas, también puede recrudecer la estigmatización. Los medios a veces también pueden ofrecer una cobertura parcializada e inexacta y que puede no ayudar al público a comprender la complejidad de los factores subyacentes que fomentan la delincuencia y la violencia<sup>37</sup>.

56. Si los medios de comunicación dan excesiva cobertura a la delincuencia o divulgan los comportamientos violentos en una comunidad de manera desproporcionada, los ciudadanos pueden exigir que se adopten medidas más represivas para hacer frente a problemas relacionados con la delincuencia. Un ejemplo es la incriminación de las bandas juveniles en Centroamérica, exacerbada por los medios de comunicación, que generó demandas populares en favor de políticas de “mano dura”. Esas políticas se han ido eliminando en gran medida, pero en su momento provocaron numerosas detenciones de supuestos integrantes de bandas de delincuentes, el endurecimiento de las penas para los miembros de las bandas y, a la larga, el aumento del hacinamiento en las cárceles y de los niveles de violencia entre bandas dentro y fuera del sistema penitenciario<sup>38</sup>. La cobertura excesiva de delitos violentos por los medios de comunicación también puede dar lugar a que se cometan más delitos inspirados en el original.

57. Otro aspecto importante de la participación de los medios de comunicación tiene que ver con las dificultades que afrontan los gobiernos para proteger la seguridad de los periodistas y los trabajadores de esos medios, en particular en las sociedades afectadas por elevados niveles de delincuencia y violencia, y para garantizar la libertad de prensa. Desde 1992 más de 1.000 periodistas han sido asesinados, en la mayoría de los casos mientras cubrían noticias de política, guerra, corrupción, derechos humanos y delincuencia<sup>39</sup>.

#### **IV. Papel de las víctimas en la prevención del delito**

58. Las víctimas de delitos pueden desempeñar un papel fundamental en el fortalecimiento de la prevención del delito y en las respuestas de la justicia penal, exigiendo responsabilidades a los infractores, participando en la labor de determinar las respuestas apropiadas a la delincuencia, contribuyendo a reforzar el estado de

---

<sup>37</sup> Vivien Carli, Valérie Sagant y Laura Capobianco, “The media, crime prevention and urban safety: a brief discussion on media influence and areas for further exploration” (Montreal, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2008), pág. 3.

<sup>38</sup> Véase Clare Ribando Seelke, “Gangs in Latin America” (Washington, D.C., Informe del Servicio de Investigación del Congreso, febrero de 2014).

<sup>39</sup> Véase <http://cpj.org/killed>.



derecho y la rendición de cuentas de los sistemas de justicia penal, ayudando a construir comunidades resistentes y, por último, logrando la reconciliación.

59. Los estudios sobre victimización constituyen instrumentos de diagnóstico de la delincuencia que recogen información proporcionada por las víctimas y los testigos de delitos con el fin de complementar las estadísticas de la policía sobre la delincuencia y la violencia y de dar cuenta de tipos de delitos que a menudo no se denuncian, como la violencia contra los niños, la violación y la violencia doméstica. Los datos y estadísticas sobre victimización son fundamentales para establecer metas y objetivos concretos que aumenten la eficacia de los sistemas de prevención del delito y de justicia. El *Manual para estudios sobre victimización*<sup>40</sup> contiene directrices metodológicas internacionales para la elaboración de estudios sobre victimización.

60. La comunicación de las experiencias de las víctimas por otras vías también puede resultar importante para fortalecer la prevención del delito y la justicia penal. Los paneles en que las víctimas exponen las consecuencias del daño que han sufrido, por ejemplo, pueden ayudar a que los infractores comprendan las repercusiones que han tenido sus actos escuchando las experiencias de las víctimas y tomando conocimiento directo de las consecuencias físicas, económicas y emocionales de su actuación. A modo de ejemplo, los jueces de los Estados Unidos pueden exigir a los infractores que conducen bajo la influencia del alcohol o las drogas que asistan a un panel de víctimas<sup>41</sup>.

61. Por justicia restaurativa se entiende un proceso para resolver el delito concentrándose en reparar el daño causado a las víctimas, responsabilizando de sus acciones a los autores e incluyendo a la comunidad en la resolución del conflicto<sup>42</sup>. El proceso restaurativo se define normalmente como todo proceso en el que la víctima, el infractor 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<sup>43</sup>.

62. Los enfoques nacionales de justicia restaurativa pueden adoptar diversas formas. Uno que se aplica habitualmente es la mediación entre la víctima y el infractor, conocido también como diálogo entre la víctima y el infractor, que tiene la finalidad de responder a las necesidades de las víctimas de delitos y asegura a la vez que los infractores se responsabilicen de sus acciones. La mediación entre la víctima y el infractor puede utilizarse en todas las etapas del proceso judicial y suele limitarse a delitos menos graves. Depende de la voluntad común de la víctima y el infractor y puede entrañar la redacción de un acuerdo de restauración para reparar los daños sufridos por la víctima como resultado del delito.

63. Las investigaciones indican que las víctimas que participan en una mediación entre víctima e infractor se muestran más satisfechas con el sistema de justicia y sienten menos temor de volver a sufrir daños. Es más probable que los infractores

---

<sup>40</sup> UNODC y Comisión Económica para Europa, documento ECE/CES/4 (Ginebra, 2010).

<sup>41</sup> Véase [www.madd.org/local-offices/il/victim-impact-panels.html](http://www.madd.org/local-offices/il/victim-impact-panels.html).

<sup>42</sup> *Handbook on Restorative Justice Programmes*, Serie de Manuales de Justicia Penal (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.06.V.15), pág. 6.

<sup>43</sup> “Principios básicos para la aplicación de programas de justicia restitutiva en materia penal” (resolución 2002/12 del Consejo Económico y Social, anexo).

que participen en una mediación entre víctima e infractor cumplan satisfactoriamente su obligación de restitución y tengan tasas más bajas de reincidencia<sup>44</sup>. En algunos países se han incorporado mecanismos de justicia restaurativa en la legislación. En Bélgica, por ejemplo, los servicios restaurativos de mediación se incluyen en la legislación nacional desde 2005 con el objetivo de facilitar la comunicación entre la víctima y el infractor y de llegar a un acuerdo sobre la forma en que podría repararse el daño causado a la víctima.

64. Las conferencias de grupos familiares y comunitarios son también otro mecanismo de justicia restaurativa que puede considerarse una ampliación de la mediación entre la víctima y el infractor, al reunir a familiares y amigos de la víctima y el infractor, así como a otros miembros de la comunidad y partes interesadas, como maestros o consejeros. En Nueva Zelanda se incorporó en la legislación nacional en 1989 y se utiliza de modo generalizado en el campo de la justicia juvenil. Las conferencias de grupos familiares y comunitarios pueden ser particularmente eficaces para reinsertar a los infractores, garantizar que se cumplan las medidas de rehabilitación y reparación y promover la participación de la comunidad en el fortalecimiento del sistema de justicia penal<sup>45</sup>.

65. La protección de las víctimas y los testigos de delitos es otro objetivo de la justicia restaurativa. Aunque los sistemas de justicia penal se han centrado tradicionalmente en la investigación de casos penales y el enjuiciamiento y la condena de los infractores, hoy en día se reconoce que las víctimas y los testigos de delitos, así como las personas que denuncian, sufren en muchos casos intimidación y amenazas físicas y, en ocasiones, son víctimas de homicidios intencionales. Es necesario reforzar los programas de protección de víctimas y testigos de forma que se respeten los derechos de las víctimas y se las aliente a denunciar el delito, lo que contribuye a aumentar la eficacia de los sistemas de justicia.

66. Las reglas y normas internacionales relacionadas con las víctimas proporcionan orientaciones a los Estados Miembros sobre la elaboración y aplicación de políticas y programas. Entre ellas figuran la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder<sup>46</sup>, la resolución 1989/57 del Consejo Económico y Social sobre la aplicación de esa Declaración, el plan de acción para la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder<sup>47</sup>, los Principios Básicos de las Naciones Unidas para la Aplicación de Programas de Justicia Restitutiva en Materia Penal<sup>48</sup> y las Directrices sobre la Justicia en Asuntos concernientes a los Niños Víctimas y Testigos de Delitos<sup>49</sup>. Las Directrices para la Cooperación y la

---

<sup>44</sup> G. Bazemore and M. Umbreit, "A comparison of four restorative conferencing models", *Juvenile Justice Bulletin* (Washington, D.C., Oficina de Justicia de Menores y Prevención de la Delincuencia Juvenil, Departamento de Justicia de los Estados Unidos, febrero de 2001), pág. 3.

<sup>45</sup> Véase *Handbook on Restorative Justice Programmes*.

<sup>46</sup> Resolución 40/34 de la Asamblea General, anexo; véanse también los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario (resolución 60/147 de la Asamblea, anexo).

<sup>47</sup> Resolución 1998/21 del Consejo Económico y Social, anexo.

<sup>48</sup> *Ibid.*, 2002/12, anexo.

<sup>49</sup> *Ibid.*, 2005/20, anexo.

Asistencia Técnica en la esfera de la Prevención de la Delincuencia Urbana determinan que para que el plan de acción integrado para la prevención del delito sea amplio y eficaz, sus autores deberán considerar la adopción de medidas a diversos niveles, incluida la protección de las víctimas introduciendo mejoras prácticas en la forma en que se las trata<sup>50</sup>. La comunidad internacional ha reafirmado la importancia de los derechos de las víctimas incluyendo en los tratados internacionales disposiciones concretas cuyo fin es asegurar el respeto de los derechos y la situación jurídica de las víctimas de delitos<sup>51</sup>.

## V. Conclusiones y recomendaciones

67. El 13º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal tal vez desee considerar las recomendaciones siguientes:

a) Los Estados Miembros deberían reconocer la utilidad de la participación pública en el fortalecimiento de la prevención del delito y la administración de la justicia penal y considerar la seguridad y la administración de justicia centradas en las personas como elementos importantes para lograr el desarrollo sostenible;

b) Los Estados Miembros deberían concebir y aplicar estrategias, planes y programas eficaces de prevención del delito que garanticen la participación de todos los sectores de la sociedad (la sociedad civil, el mundo académico y el sector privado) en el fortalecimiento de la prevención del delito, el sistema de justicia penal y los servicios que se ofrecen a las comunidades interesadas. Debería concederse especial atención al papel de los jóvenes en la prevención del delito, no solo a través de programas educativos apropiados sino también mediante su participación en la elaboración de políticas y programas;

c) Los Estados Miembros deberían evaluar la función cada vez más determinante de las redes sociales y las nuevas tecnologías de comunicación, así como de los sistemas de gobierno electrónico, con miras a potenciar la participación pública, prestando a la vez debida atención a todo efecto negativo que cause el aumento del uso de las redes sociales y las nuevas tecnologías de comunicación. Se alienta a los Estados Miembros a reunir información fiable sobre la magnitud de los problemas y los factores que promueven y posibilitan la delincuencia, y a determinar medidas de respuesta efectivas que puedan aplicar el sistema de justicia penal y los proveedores de las redes sociales;

d) Los Estados Miembros deberían fomentar iniciativas destinadas a la prevención del delito y la violencia y a la reinserción social y rehabilitación de los infractores, así como promover la participación activa del sector empresarial en los programas de inclusión social y los planes de empleo para los miembros vulnerables de la sociedad y los ex reclusos;

e) Reconociendo que las necesidades de rehabilitación de los reclusos no terminan con su puesta en libertad, los Estados Miembros deberían crear nuevos programas de rehabilitación social y reinserción basados en la comunidad que cuenten con la participación del público y los servicios sociales correspondientes,

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, 1995/9, anexo, párr. 3 d) iv).

<sup>51</sup> Véase el artículo 25 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el artículo 32 de la Convención contra la Corrupción.

así como fortalecer los programas ya establecidos. Debería hacerse todo lo posible para prestar servicios de ayuda pospenitenciaria después de la puesta en libertad para prevenir la reincidencia, teniendo en cuenta la capacidad y las necesidades de las comunidades locales y los interlocutores clave;

f) Los Estados Miembros deberían potenciar la capacidad de sus servicios policiales para promover un enfoque de seguridad pública orientado a la comunidad que entrañe la creación de alianzas con las comunidades locales para aumentar la confianza, fomentar el sentimiento local de propiedad respecto de los asuntos de seguridad y justicia, y permitir mejores actividades policiales basadas en información confidencial e investigaciones penales más eficaces;

g) Los Estados Miembros deberían aplicar las disposiciones de los Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal, incluso mediante la asignación de recursos suficientes para crear un fondo de asistencia jurídica para quienes no puedan tener acceso a asistencia letrada o servicios jurídicos por falta de recursos económicos. Para ese fin son muy recomendables la cooperación y el establecimiento de alianzas con sociedades jurídicas, universidades y auxiliares jurídicos. En las políticas y los programas también deberían tomarse en consideración mecanismos de solución de controversias alternativos, ya que en algunos casos estos pueden lograr mejores y mayores resultados que el sistema de justicia formal;

h) Los Estados Miembros deberían tomar en consideración la función que pueden desempeñar los medios de comunicación en la tarea de informar y llegar al público en el contexto de la prevención del delito y la justicia penal, contribuyendo de ese modo a la prevención del delito y la seguridad de la comunidad, y deberían garantizar que se proteja la libertad de expresión y la seguridad de los periodistas. Para eliminar la violencia contra los periodistas y combatir la impunidad, es preciso prestar especial atención a la elaboración de leyes e iniciativas que promuevan la seguridad de los periodistas y respuestas de justicia penal adecuadas a los delitos cometidos contra ellos;

i) Los Estados Miembros deberían utilizar instrumentos y mecanismos que garanticen la participación de las víctimas en el diseño y aplicación de estrategias y medidas de prevención del delito en favor de las víctimas, en particular de los grupos que se encuentren en mayor riesgo de victimización, como las mujeres, los niños, los jóvenes, los ancianos, las minorías étnicas y los migrantes. La participación de las víctimas en la prevención del delito aportará información valiosa a los encargados de formular políticas y a los agentes de justicia y seguridad cuya labor es fundamental para el establecimiento de estrategias específicas de prevención;

j) Los Estados Miembros deberían promover políticas y programas de justicia restaurativa, como de mediación entre la víctima y el delincuente, para responsabilizar a los infractores de los delitos que hayan cometido, apoyar a las víctimas y promover la conciliación. Esas políticas y programas pueden aplicarse a distintos niveles del proceso judicial, según proceda, como una alternativa al encarcelamiento, o durante el período de reclusión, así como a la salida de la prisión;

---

k) Al realizar el seguimiento del 13° Congreso, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, en su 24° período de sesiones, podría considerar la posibilidad de solicitar a la UNODC que siga promoviendo la participación pública en sus programas de asistencia técnica y que, en cooperación con las entidades competentes de las Naciones Unidas y otros asociados pertinentes, elabore directrices sobre la participación pública en el fortalecimiento de la prevención del delito y la justicia penal basándose en las Directrices para la Prevención del Delito<sup>52</sup> y otras reglas y normas de prevención del delito y justicia penal.

---

---

<sup>52</sup> Resolución 2002/13 del Consejo Económico y Social, anexo.