



# 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal

Distr. limitada  
23 de abril de 2005  
Español  
Original: inglés

Bangkok, 18 a 25 de abril de 2005

## Informe de la Comisión I: temas 6 y 7 del programa y seminarios 1, 2 y 3

### Adición

### Seminario 3. Estrategias y prácticas óptimas para la prevención del delito, en particular en relación con la delincuencia urbana y la juventud en situación de riesgo

#### Actuaciones

1. En sus sesiones décima y 11ª, celebradas el 23 de abril de 2005, la Comisión I celebró un seminario sobre estrategias y prácticas óptimas para la prevención del delito, en particular en relación con la delincuencia urbana y la juventud en situación de riesgo. El seminario se organizó en cooperación con el Centro Internacional de Prevención del Delito. La Comisión tuvo ante sí los siguientes documentos:

- a) Documento de antecedentes sobre el Seminario 3: Estrategias y prácticas óptimas para la prevención del delito, en particular en relación con las zonas urbanas y la juventud en situación de riesgo (A/CONF.203/11);
- b) Guía para las deliberaciones (A/CONF.203/PM.1 y Corr.1);
- c) Informes de las reuniones preparatorias regionales del 11º Congreso (A/CONF.203/RPM.1/1, A/CONF.203/RPM.2/1, A/CONF.203/RPM.3/1 y Corr.1 y A/CONF.203/RPM.4/1).

2. En la décima sesión, el Presidente formuló una declaración introductoria en la que se refirió de manera particular a los progresos realizados desde que el Consejo Económico y Social aprobó las Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana (resolución 1995/9 del Consejo, anexo) y después del Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Viena en 2000. Señaló que un momento importante fue la aprobación de las Directrices para la prevención del delito (resolución 2002/13 del Consejo), en las que se establecieron los principios para promover estrategias y prácticas eficaces. También indicó que, si



bien había aumentado el nivel general de conocimientos y prácticas óptimas, con frecuencia seguían encarándose problemas para lograr una aplicación eficaz. Hizo hincapié en la necesidad de demostrar la eficacia de las estrategias de prevención del delito, convencer a los interesados pertinentes en todos los niveles para que adoptaran un criterio equilibrado de la prevención del delito y garantizar que los principios de la prevención del delito formaran parte integrante de las leyes y de las estructuras de administración y organización. En conclusión, dijo que las prácticas óptimas que se consideraban satisfactorias a los efectos de la prevención y la reducción del delito eran aquellas en que se tenían en cuenta las necesidades especiales de las poblaciones pertenecientes a las minorías y los grupos vulnerables, así como otros factores sociales, políticos y económicos más amplios.

3. El seminario consistió en seis paneles, en el curso de los cuales se presentaron 19 exposiciones. Al inicio, se presentaron los diversos temas que se tratarían en el seminario. En la sesión de la mañana se examinaron las estrategias y prácticas respecto de la delincuencia urbana, mientras que en la sesión de la tarde la atención se concentró en las estrategias dirigidas a los jóvenes en situación de riesgo de comisión de delito y victimización y los que ya se encuentran en conflicto con la ley.

4. El Ministro de Justicia y Aduanas de Australia hizo uso de la palabra en la décima sesión de la Comisión. En su intervención, subrayó la importancia de establecer alianzas en los planos mundial y local para prevenir el delito, con particular hincapié en las consecuencias de la delincuencia organizada transnacional en el plano local. Indicó que la mayoría de los menores internados en las cárceles de Australia habían consumido drogas y subrayó el vínculo que existía entre las drogas y la delincuencia y la importancia de ejecutar programas coordinados y demostrados de prevención de la delincuencia que estuvieran dirigidos a hacer frente a riesgos múltiples.

5. En la décima sesión, formularon declaraciones los representantes de El Salvador, Italia, Suecia, Omán, Finlandia, Francia, Argentina, Marruecos, los Estados Unidos de América y Samoa. En la 11ª sesión, formularon declaraciones los representantes de los Estados Unidos, Indonesia y Egipto. También hicieron declaraciones los observadores de Defensa de los Niños-Internacional y la Sociedad Americana de Criminología.

#### **Debate general**

6. La primera exposición introductoria se refirió a la urgente necesidad de adoptar medidas frente a los problemas de la delincuencia urbana y la juventud en situación de riesgo y se indicó que, en muchos países, la intensificación de la urbanización, la infraestructura insuficiente y la falta de acceso a los servicios o los ingresos, así como las crecientes disparidades en los ingresos, habían contribuido al desmoronamiento de las redes y el apoyo familiares, sociales y culturales tradicionales. Se había registrado un aumento en los niveles de delincuencia, violencia e inseguridad en las zonas urbanas, especialmente en los países en desarrollo, con frecuencia propiciado por el tráfico de armas y drogas ilícitas y las manifestaciones locales de la delincuencia organizada y la trata de personas. En muchas zonas urbanas existía un elevado número de niños y jóvenes que vivían en medios inestables y pobres que los colocaban en situaciones de alto riesgo de

comisión de delito y victimización. Muchos de esos niños eran objeto de trata, o traficantes de armas pequeñas y drogas, mientras que otros se convertían en autores y víctimas de los actos de violencia conexos. La población que vivía en las zonas urbanas, especialmente los jóvenes, constituía una buena fuente de reclutamiento para la delincuencia organizada transnacional y era sumamente vulnerable a éste. Eran evidentes los vínculos entre las delincuencias local y transnacional.

7. En la segunda exposición introductoria se hizo hincapié en los problemas que planteaba la prevención de la delincuencia en las zonas urbanas y sus vínculos con el desarrollo urbano y la gestión de los asuntos públicos en los planos internacional, nacional y local, sobre la base de la experiencia adquirida en la ejecución del programa Ciudades más Seguras, en el que se aplicaba el criterio estratégico coordinado de la prevención del delito esbozado en las Directrices para la prevención del delito. Se hizo referencia al drástico aumento registrado en los barrios marginales de las grandes ciudades, el cual estaba asociado al aumento de la delincuencia y la inseguridad, y se destacó la necesidad de que las entidades competentes adoptaran medidas concretas. En ese sentido, se señaló que el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito habían establecido una estrecha cooperación en la formulación y ejecución de proyectos conjuntos de prevención del delito en las zonas urbanas.

8. En el primer panel se presentaron tres iniciativas de prevención del delito que se aplicaban en Bélgica, Chile y el Perú y en las que se demostraba cómo distintos gobiernos con historias y contextos políticos, económicos y sociales muy diferentes habían apoyado medidas de prevención del delito. Los panelistas analizaron la participación de los gobiernos locales y la integración de las medidas de participación de la comunidad mediante diversos mecanismos. Asimismo, se centraron en los logros y problemas de las diversas iniciativas e indicaron que había aumentado el nivel de conciencia de los ciudadanos respecto de la policía y su confianza en ésta, la cohesión social, la amplitud de los programas de prevención de la delincuencia y, en un caso, había disminuido drásticamente la incidencia de la delincuencia en la calle. Aunque no cabía duda alguna del éxito de determinados componentes de los proyectos, los panelistas señalaron algunos problemas, en particular el débil apoyo político, las dificultades para habilitar a los ciudadanos, la falta de recursos y la ingente tarea de aplicar un modelo internacional en un contexto local.

9. En el segundo panel se presentaron ejemplos demostrativos de alianzas sostenidas y eficaces a largo plazo en el plano local, apoyadas por los gobiernos nacionales. En el caso del programa Ciudades más Seguras en Dar es-Salam, el proyecto había arrojado resultados satisfactorios pese a los problemas surgidos y podía ya repetirse en otras ciudades. La realización de actividades policiales comunitarias en comunidades locales de Filipinas, incluido un estudio de caso, se concentró en la descentralización de las actividades policiales y el fomento de la confianza. Los conjuntos de estrategias e intervenciones equilibrados y orientados a la obtención de objetivos múltiples que se aplicaban en Diadema (Brasil) habían logrado reducir la violencia en las zonas urbanas y la tasa de homicidios en un 65% en cinco años.

10. El tercer panel se centró en los problemas que planteaba la formulación de estrategias dirigidas a objetivos concretos y que promovieran la inclusión social.

Las excepcionales estrategias de renovación urbana que se aplicaban en la municipalidad de eThekweni de Durban (Sudáfrica) combinaban consultas comunitarias muy pormenorizadas con la reordenación de zonas, lo cual fomentaba ambientes más sanos, el empleo, el turismo y la disminución de la delincuencia. El panel también presentó ejemplos de la experiencia adquirida en el fortalecimiento de la capacidad comunitaria en la municipalidad de Antananarivo (Madagascar).

11. El cuarto panel estuvo dedicado a la cuestión de la juventud en situación de riesgo. Se presentaron ejemplos de políticas integradas para la juventud en Inglaterra y Gales que servían de marco a la prevención de la delincuencia entre los jóvenes en situación de riesgo y los que ya se encontraban en conflicto con la ley, comenzando desde la primera infancia hasta los 19 años de edad, con proyectos de prevención dirigidos a destinatarios concretos en el marco de los cuales se prestaba apoyo y se trataba de eliminar los factores de riesgo que amenazaban a los jóvenes que se encontraban en situaciones de mayor riesgo. También se presentó un proyecto de intervención temprana en Queensland (Australia) para demostrar la manera en que las intervenciones basadas en conocimientos satisfactorios y modelos eficaces, y aplicadas y evaluadas cuidadosamente, podían contribuir al desarrollo de la infancia y la familia, aumentar su protección y reducir los riesgos de delincuencia y victimización en el futuro. El panel también presentó el proyecto de política nacional de Nigeria sobre administración de justicia de menores, con el que se demostraba cómo la prevención podía quedar plasmada en las leyes para modificar las actitudes y establecer normas, y cómo podían promoverse actividades policiales oficiosas, los derechos humanos y criterios de inclusión en las comunidades locales.

12. El panel encargado de examinar los proyectos dirigidos a grupos concretos en situación de riesgo presentó ejemplos ilustrativos de la importancia de la inclusión y la participación de los jóvenes en la formulación y ejecución de intervenciones. Se examinó el enfoque estratégico que se aplicaba en la República Checa para hacer frente a la trata y explotación sexual de jóvenes, especialmente muchachas. El primer objetivo de la iniciativa era establecer coaliciones para combatir la trata con el objetivo de proteger a las posibles víctimas y la juventud en situación de riesgo en general. La participación de las organizaciones no gubernamentales era necesaria, ya que constituían aliados fundamentales para identificar a las víctimas que no recurrirían a organismos estatales en busca de ayuda. También se presentó un proyecto de prevención e integración relativo a las bandas de jóvenes que se ejecutaba en Río de Janeiro (Brasil) para aportar pruebas irrefutables de la importancia y el valor de las intervenciones dirigidas a los niños que son miembros de bandas que participan en conflictos armados. En un estudio internacional sobre los niños y jóvenes que participaban en la violencia armada organizada se ilustraba el nuevo fenómeno de los conflictos entre las bandas de jóvenes que participaban en el tráfico de drogas en los planos local y transnacional. En Camboya y Viet Nam, el proyecto Casa de la Juventud había venido ampliando sus recursos de apoyo y capacitación a los niños de la calle y, cada vez más, a los que habían sido objeto de trata.

13. El último panel presentó el material elaborado por ONU-Hábitat y el Consejo Sudafricano de Investigaciones Científicas e Industriales (Sudáfrica) para divulgar prácticas óptimas y modelos transferibles de iniciativas de prevención del delito. También se examinaron ejemplos de capacitación en materia de prevención del delito y de intercambios regionales y entre ciudades, sobre la base de la experiencia

adquirida por el Instituto de Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, y a continuación se presentaron ejemplos de actividades de asistencia técnica en el marco de proyectos de fomento de la capacidad, con particular hincapié en el proyecto de cooperación Sur-Sur de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

14. Durante el seminario, el Centro Internacional de Prevención del Delito sacó a la luz su nuevo “Compendium of Promising Strategies and Programmes”, una publicación sobre la prevención del delito en las zonas urbanas y la juventud en situación de riesgo y en la que se destacaba la manera en que la prevención integrada del delito se extendía y afianzaba en todas las regiones, con lo que se reafirmaba el principio de la sostenibilidad de la prevención del delito, plasmado en las Directrices para la prevención del delito (resolución 2002/13 del Consejo Económico y Social, anexo).

15. Varios oradores destacaron que las estrategias de enfrentamiento de la violencia entre bandas de jóvenes no deberían limitarse a las medidas de represión, sino que también deberían promover un ambiente social que facilitara la prevención de la violencia juvenil. Un ejemplo de cooperación internacional era el Plan Centroamérica Segura, el cual consistía en una estrategia amplia para prevenir los delitos violentos en las zonas urbanas cometidos por bandas de jóvenes y prestar asistencia a la juventud en situación de riesgo.

16. Varios oradores analizaron el concepto de juventud en situación de riesgo y en particular subrayaron que, si bien las autoridades públicas solían considerar que los niños de la calle, los menores en conflicto con la ley y los miembros de bandas eran una “causa perdida”, en realidad éstos corrían el riesgo de quedar todavía más marginados y sujetos a la explotación sexual, la trata de seres humanos, el uso indebido de sustancias y el VIH/SIDA. También se hizo hincapié en que los actos de violencia menor o la participación en delitos menores y “el comportamiento incivil”, como la intimidación o el vandalismo, con frecuencia constituían una creciente base para la participación en actos delictivos o de victimización de mayor gravedad.

17. Muchos participantes subrayaron la importancia de la supervisión y la evaluación a largo plazo de los programas de prevención del delito para asegurar una evaluación adecuada de los resultados, en particular en cuanto a su eficacia en función de los costos y su sostenibilidad. Para ello era necesario fomentar el conocimiento longitudinal y adoptar medidas de seguimiento demostradas. Entre los métodos de evaluación acertados figuraban la autoevaluación, la evaluación del nivel de satisfacción de los beneficiarios y la repetición de encuestas sobre las víctimas.

18. Muchos oradores dijeron que los procesos de justicia reformativa eran un componente necesario de sus estrategias de prevención del delito. También se subrayó la importancia de las iniciativas de prevención del delito basadas en la comunidad. En un país, se había brindado a las personas de edad o discapacitadas la posibilidad de notificar la comisión de delitos desde su lugar de residencia y se había establecido un sistema de notificación en línea de delitos menores. Otros oradores brindaron ejemplos de iniciativas de prevención del delito relativas a la reestructuración, la reorientación y el readiestramiento del personal de los órganos represivos. En particular, en varios países se habían adoptado medidas para lograr

un mayor acercamiento y cooperación entre la policía y los ciudadanos a fin de reducir la delincuencia y aumentar el sentimiento de seguridad.

### **Conclusiones y recomendaciones**

19. En el seminario se destacaron los puntos fuertes de la prevención del delito y el criterio de que una parte importante de las iniciativas internacionales debían apoyarse en las autoridades y comunidades nacionales y locales para prevenir el aumento de la delincuencia y la violencia cotidianas. Se consideró que la prevención bien planificada desempeñaba una importante función a nivel local. Ello constituía una difícil tarea que debían asumir los gobiernos en los planos internacional, nacional, subregional y local.

20. Un creciente número de Estados estaban formulando y aplicando estrategias viables y eficaces destinadas a reducir la delincuencia y la inseguridad y promover la seguridad comunitaria en las zonas urbanas y entre los jóvenes en situación de riesgo, de conformidad con los instrumentos de las Naciones Unidas relativos a la prevención del delito, en particular la Declaración del Milenio (resolución 55/2 de la Asamblea General) y los objetivos de desarrollo del Milenio en ella plasmados, la Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI (resolución 55/59 de la Asamblea General, anexo) y las Directrices para la prevención del delito (resolución 2002/13 del Consejo Económico y Social, anexo).

21. El seminario recomendó que los Estados Miembros consideraran la posibilidad de adoptar las siguientes medidas:

a) Adoptar y aplicar las Directrices para la prevención del delito y las normas internacionales relativas a los derechos de los jóvenes;

b) Establecer estrategias y políticas amplias que apoyen a los gobiernos locales y les permitan formular políticas relativas a la prevención del delito en las zonas urbanas y la juventud en situación de riesgo;

c) Habilitar a las autoridades locales para que puedan adoptar criterios integrados y estratégicos de la prevención del delito, con particular hincapié en la juventud en situación de riesgo. Ello exigiría que las autoridades locales asumieran una función de vanguardia y trabajaran sobre la base de un criterio multisectorial que incluya los servicios locales y la administración local, así como los grupos comunitarios locales, las organizaciones no gubernamentales, los medios de información, el sector privado y la sociedad civil;

d) Formular estrategias que tengan en cuenta el contexto y se centren en la inclusión, y no en la exclusión, de los jóvenes en situación de riesgo, en particular los pertenecientes a las minorías étnicas y culturales y los jóvenes de ambos sexos, y promuevan y alienten su participación activa en la adopción de las decisiones que los afectan;

e) Elaborar estrategias que tengan en cuenta las cuestiones de género y en las que se prevean objetivos específicos en relación con grupos concretos de jóvenes en situación de riesgo. En particular, respecto de los jóvenes de las zonas urbanas más pobres, los niños de la calle y los miembros de bandas de jóvenes, los sujetos a explotación sexual y los afectados por el uso indebido de sustancias, la guerra, los desastres naturales o el VIH/SIDA;

f) Formular estrategias y ejecutar planes concretos en que se promuevan alternativas comunitarias a la privación de libertad y el apoyo a las personas que son puestas en libertad, aplicando criterios de justicia retributiva que se centren en el desarrollo de la capacidad personal y comunitaria para resolver conflictos antes de su agravamiento;

g) Elaborar intervenciones dirigidas a los grupos y zonas en situación de mayor riesgo, aplicando en la medida de lo posible prácticas óptimas y criterios demostrados que puedan adaptarse o desarrollarse según el contexto, las necesidades y la realidad locales. Con ello, los gobiernos nacionales, subregionales y locales contribuirían al fortalecimiento de los factores que protegen a los más vulnerables, en particular las mujeres y los niños, y limitarían el entorno propicio para la delincuencia transnacional;

h) Aplicar políticas que incluyan un componente de supervisión y evaluación, desde el punto de vista de los procesos y los resultados, a fin de facilitar la adaptación y la aplicación más amplia de conocimientos demostrados y prácticas óptimas eficaces en función de los costos y sostenibles. Esto exigiría prestar más atención a la elaboración de instrumentos, como indicadores de evaluación, y a la prestación de asistencia en las actividades de diagnóstico y la planificación estratégica.

22. El seminario recomendó que la comunidad internacional, en particular los donantes, consideraran la posibilidad de facilitar y apoyar el desarrollo de la capacidad de los gobiernos en los planos nacional y local, por ejemplo, mediante la celebración de intercambios entre ciudades, la asistencia técnica y la capacitación, con particular hincapié en las experiencias intercambiables entre los países en desarrollo, con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y ONU-Hábitat.

---