



# 14º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal



Kyoto, Japón, 20 a 27 de abril de 2020

Distr. general  
22 de enero de 2020  
Español  
Original: inglés

Tema 3 del programa provisional\*  
**Estrategias amplias de prevención del delito  
orientadas al desarrollo social y económico**

## **Estrategias amplias de prevención del delito orientadas al desarrollo social y económico**

**Documento de trabajo preparado por la Secretaría**

### *Resumen*

En el presente documento de trabajo se aborda la prevención del delito en el contexto del desarrollo social y económico y se ponen de relieve la utilización de estrategias amplias de prevención del delito y la victimización y la importancia de los enfoques basados en pruebas a este respecto. En el documento se describen las medidas adoptadas por los Estados Miembros para prevenir y reducir la delincuencia en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y su Objetivo de Desarrollo Sostenible 16. Se presta especial atención a las estrategias eficaces de prevención de la delincuencia que afecta a los niños, niñas y jóvenes y a la delincuencia urbana.

\* [A/CONF.234/1](#).



## I. Introducción

1. Las condiciones socioeconómicas y la desigualdad social son factores importantes que influyen en si ciertas personas adoptan una conducta delictiva o no. En la Declaración de Doha sobre la Integración de la Prevención del Delito y la Justicia Penal en el Marco Más Amplio del Programa de las Naciones Unidas para Abordar los Problemas Sociales y Económicos y Promover el Estado de Derecho a Nivel Nacional e Internacional y la Participación Pública, aprobada por el 13<sup>er</sup> Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, los Estados Miembros expresaron su compromiso de ejecutar políticas y programas amplios que fomentaran el desarrollo socioeconómico, con especial atención a la prevención del delito, incluida la delincuencia urbana, y la violencia. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible incluye numerosas metas relacionadas con la delincuencia y la violencia, lo que indica la importancia que reviste para el desarrollo social y económico la reducción de ambos fenómenos.

2. Tras el 13<sup>er</sup> Congreso, los Estados Miembros aprobaron varias resoluciones en las que se señalaban aspectos concretos de la prevención del delito. El Consejo Económico y Social, en su resolución 2016/18, titulada “Incorporación de enfoques integrales en la prevención de la delincuencia juvenil”, aprobada en 2016, instó a los Estados Miembros a que incorporaran estrategias de prevención de la delincuencia dirigidas a los niños y los jóvenes en todas las políticas y programas sociales y económicos pertinentes, incluidos los relacionados con la educación, la salud, la participación cívica, las oportunidades de avance socioeconómico, la tecnología de la información y las comunicaciones y la seguridad pública, a fin de proteger a los niños y a los jóvenes de la marginación y la exclusión social y reducir su riesgo de convertirse en víctimas o infractores.

3. Dos años más tarde, la Asamblea General aprobó la resolución [73/185](#), titulada “El estado de derecho, la prevención del delito y la justicia penal en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, en la que alentó a los Estados Miembros a que aplicaran políticas amplias de prevención del delito basadas en la comprensión de los factores que contribuyen a la delincuencia y a que abordaran esos factores de manera integral. En la misma resolución, la Asamblea destacó que el desarrollo social y la promoción del estado de derecho, incluido el fomento de una cultura de legalidad, deberían ser elementos esenciales de las estrategias dirigidas a fomentar la prevención del delito y el desarrollo económico. También alentó a los Estados Miembros a que promovieran programas de prevención del delito e inclusión social y planes de empleo para los miembros vulnerables de la sociedad, como las víctimas y los exreclusos. Sobre la base de las resoluciones mencionadas, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su 28<sup>o</sup> período de sesiones, celebrado en 2019, aprobó la resolución 28/1, titulada “Fortalecimiento de la implicación de todos los miembros de la sociedad en la prevención del delito”, en la cual hizo un llamamiento a que se incorporaran consideraciones de prevención del delito en los planes nacionales destinados a aplicar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y puso de relieve la función del sector privado y la sociedad civil en la prevención del delito, así como en los programas destinados a ayudar a las víctimas del delito y reducir la reincidencia, entre ellos los que incluyen medidas no privativas de libertad.

4. En su resolución 74/170, titulada “Integración del deporte en las estrategias de prevención de la delincuencia y de justicia penal dirigidas a la juventud”, aprobada en 2019, la Asamblea General expresó su convicción acerca de la importancia de prevenir la participación de los niños y los jóvenes en actividades delictivas respaldando su desarrollo y fortaleciendo su resiliencia frente a conductas antisociales y delictivas. A ese respecto, la Asamblea alentó a que se utilizasen más ampliamente las actividades deportivas para promover la prevención de la delincuencia juvenil a nivel primario, secundario y terciario.

5. En las deliberaciones de las reuniones preparatorias regionales del 14º Congreso<sup>1</sup>, se subrayó que contar con una estrategia amplia de prevención del delito era fundamental para el desarrollo social y económico y se puso de relieve la importancia de las estrategias basadas en datos empíricos y de la cooperación entre sectores e instituciones. Durante las deliberaciones se subrayó reiteradamente la necesidad de la inclusión social y económica, junto con las oportunidades educativas, recreativas y de empleo, en particular para la juventud, a fin de prevenir la delincuencia, así como la necesidad de hacer participar a la población en la prevención mediante actividades de policía de proximidad comunitaria y otras medidas. Se prestó atención a las iniciativas prácticas que dotaban a los niños, niñas y jóvenes de los conocimientos, valores y aptitudes necesarios para que contribuyeran a la construcción de sociedades pacíficas, justas e inclusivas, y se mencionó el uso del deporte a ese respecto. Se planteó repetidamente la necesidad de adoptar un enfoque de la prevención del delito que tuviera en cuenta las cuestiones de género, así como de empoderar a las mujeres para hacer frente a la violencia sexual y de género y a la violencia doméstica. Además, se señaló a la atención la naturaleza cambiante de la delincuencia urbana, que requería enfoques de prevención especializados y específicos, centrados en la violencia juvenil y de las pandillas. Los participantes también detectaron diversos factores ambientales que podían influir en las tasas de delincuencia en ciertos entornos urbanos.

6. En este marco, el presente documento de trabajo tiene por objeto contribuir a las deliberaciones de los Estados Miembros en el 14º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal mediante un examen más a fondo de los temas mencionados.

## II. Prevención del delito y desarrollo social y económico

7. La relación entre la delincuencia y el desarrollo económico y social presenta varias dimensiones. El delito suele considerarse un importante impedimento para el crecimiento económico y el desarrollo, ya que tiende a aumentar la incertidumbre económica, desalentar las inversiones a largo plazo y las nuevas oportunidades de empleo y erosionar el estado de derecho. Al mismo tiempo, la falta de crecimiento económico sumado a una gran desigualdad económica y social tiende a aumentar los niveles de delincuencia y violencia. Por ejemplo, en el *Estudio Mundial sobre el Homicidio 2019* de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) se señalan a la atención los vínculos entre el desempleo juvenil y los niveles de violencia y homicidio<sup>2</sup>. Además, la delincuencia impone una pesada carga financiera al sistema de justicia penal y genera elevados costos para las víctimas, así como costos ocultos para la sociedad en general, como los relacionados con la salud y la pérdida de productividad.

### A. Diferencias regionales

8. Aunque los niveles bajos de delincuencia y violencia suelen tener efectos positivos en el desarrollo socioeconómico, por ejemplo, al aumentar la confianza y la cohesión social, incentivar la inversión del sector privado y facilitar la asistencia continua a la escuela de niños y niñas, las conexiones entre el desarrollo económico y la delincuencia y la violencia no son las mismas en todas partes. En los países de Europa y Asia, las diferencias en los índices de homicidio pueden explicarse principalmente por el nivel de desarrollo socioeconómico, aunque con algunas excepciones<sup>3</sup>, pero en muchos países de América Latina y el Caribe los índices de delincuencia se han mantenido altos o incluso han aumentado, a pesar de que la pobreza y la desigualdad de ingresos se han reducido. En efecto, el contraste entre la violencia creciente y las mejoras en la equidad

<sup>1</sup> Véanse A/CONF.234/RPM.1/1, A/CONF.234/RPM.2/1, A/CONF.234/RPM.3/1, A/CONF.234/RPM.4/1 y A/CONF.234/RPM.5/1.

<sup>2</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Estudio Mundial sobre el Homicidio 2019*.

<sup>3</sup> *Ibid.*

social pone de relieve la complejidad de la relación entre el desarrollo económico y la delincuencia y la violencia<sup>4</sup>. Reconociendo que la correlación entre la desigualdad y los índices de homicidio no es exacta, el *Estudio Mundial sobre el Homicidio 2019* explica que, si bien los altos índices de homicidio pueden tener un efecto negativo en el crecimiento económico, el aumento de la prosperidad por sí solo no conduce necesariamente a una disminución de los niveles de violencia, ya que, si los beneficios del crecimiento económico no se distribuyen de manera uniforme, quienes no están incluidos en ellos bien pueden decidir volcarse a actividades violentas y delictivas. El estudio señala que el aumento de los niveles de desigualdad, a lo que se suma, en las Américas, la amplia disponibilidad de armas de fuego y la proliferación de pandillas y grupos delictivos organizados y, en África, la existencia de conflictos armados y la inestabilidad conexas, podría explicar el hecho de que el crecimiento económico haya ido acompañado de un aumento de las tasas de homicidios en ambas regiones.

## B. Costos sociales y económicos asociados a la delincuencia y la violencia

9. Los costos resultantes de la delincuencia y la violencia son elevados, ya que sus consecuencias en la salud y la sociedad afectan fuertemente la economía en los países, en particular los países en desarrollo. El *Informe sobre el desarrollo mundial 2011: conflicto, seguridad y desarrollo*, por ejemplo, mostró que el ritmo de la reducción de la pobreza en los países afectados por un alto nivel de violencia era, en promedio, casi un punto porcentual más lento por año que en los países no afectados por la violencia<sup>5</sup>.

10. Según el *Informe sobre la situación mundial de la prevención de la violencia 2014*, los costos directos vinculados a la violencia incluyen los relativos a la prestación de tratamiento, los servicios de salud mental, la atención de emergencia y las respuestas de la justicia penal, mientras que los costos indirectos se refieren a las pérdidas económicas vinculadas al hecho de que las víctimas de la violencia tienen más probabilidades de sufrir rachas de desempleo y ausentismo y de padecer problemas de salud que afecten su desempeño en el trabajo. En un estudio reciente sobre la situación de la delincuencia en 17 países de América Latina y el Caribe se reunieron y analizaron datos sobre los costos sociales y económicos de la delincuencia, incluidos los costos de la victimización en lo que respecta a la pérdida de calidad de vida y de ingresos de la población carcelaria, los costos en que incurren el sector privado por servicios de seguridad y los Gobiernos en lo que respecta al gasto público en la policía, el poder judicial y el sistema penitenciario. Utilizando estimaciones prudentes, el estudio llegó a la conclusión de que los costos medios del delito ascendían al 3,55 % del producto interno bruto en la región de América Latina y el Caribe, mientras que eran considerablemente más bajos en varios países europeos y en Australia, el Canadá y los Estados Unidos de América, donde representaban entre menos del 1,4 % en Alemania y el 2,75 % en los Estados Unidos<sup>6</sup>.

## C. Prevención de la corrupción

11. Quienes participaron en las reuniones preparatorias regionales pusieron de relieve la necesidad de una estrategia amplia para prevenir la corrupción, que se consideró uno de los grandes obstáculos para el desarrollo social y económico y la defensa de los derechos humanos (véase [A/CONF.234/RPM.5/1](#)). La corrupción reduce la capacidad de los Gobiernos de prestar servicios a la población. Socava el estado de derecho y la seguridad y a menudo es utilizada por las personas implicadas en delitos como instrumento para alcanzar sus objetivos. Además, la corrupción dificulta la prestación eficaz de servicios de justicia, salud, educación y otros servicios sociales que son

<sup>4</sup> Laura Chioda, *Stop the Violence in Latin America: A Look at Prevention from Cradle to Adulthood*, Latin American Development Forum Series (Washington D.C., Banco Mundial, 2017).

<sup>5</sup> Véase Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2011: conflicto, seguridad y desarrollo* (Washington D.C., 2011).

<sup>6</sup> Laura Jaitman, ed., *Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe* (Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2017), gráfico 2.5.

fundamentales para reducir y prevenir la delincuencia y responder a ella. La rendición de cuentas y la integridad en el sistema de justicia penal, incluso en la aplicación de la ley, tienen un efecto importante en la confianza de la comunidad, el nivel de denuncia de delitos por parte de la población y las formas en que esta coopera con la policía y puede facilitar su labor.

12. En su resolución 5/4, la Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción destacó la importancia de la elaboración y aplicación de políticas eficaces y coordinadas contra la corrupción, en consonancia con el artículo 5 de la Convención, y alentó a los Estados partes a integrar las políticas de lucha contra la corrupción en estrategias más amplias de prevención del delito y reforma de la justicia penal y en los planes de reforma del sector público. Además de las políticas contra la corrupción, la Convención contra la Corrupción contiene disposiciones relativas a órganos de prevención de la corrupción, la aplicación de códigos de conducta para los funcionarios públicos y el fortalecimiento de sistemas para asegurar su integridad. El Grupo de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta sobre Prevención de la Corrupción, en la reunión que celebró del 4 al 6 de septiembre de 2019, examinó las buenas prácticas e iniciativas relacionadas con la formulación, la evaluación y las repercusiones de las estrategias de lucha contra la corrupción. Quienes participaron en la reunión destacaron que las estrategias nacionales contra la corrupción debían ser ambiciosas, pero también realistas respecto de lo que podía lograrse durante el período asignado para su aplicación. Entre las prioridades específicas cuya incorporación en esas estrategias se consideraba conveniente figuraban los códigos de ética y el fortalecimiento de la integridad en la función pública, la educación basada en valores, la reforma legislativa, la contratación pública, la transparencia y el acceso a la información pública, la digitalización, el gobierno abierto, las academias y los centros de capacitación de lucha contra la corrupción, las actividades de concienciación, las evaluaciones de los riesgos de corrupción, los códigos de gobernanza empresarial y la prevención de la corrupción en el sector privado. También se describieron estrategias específicas para los distintos sectores e interesados en relación con la educación, los jóvenes y las mujeres (véase [CAC/COSP/WG.4/2019/3](#)).

#### **D. Prevención del delito y avance hacia el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16**

13. Como se subraya en el informe del Secretario General sobre los progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el aumento de la desigualdad de los ingresos y la distribución de la riqueza amenaza con erosionar la cohesión social, intensificar la inseguridad y frenar el crecimiento de la productividad, socavando así los esfuerzos encaminados a lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible ([E/2019/68](#), párr. 16). Los progresos realizados en la consecución de las metas de reducir la violencia y la delincuencia y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos en el marco del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 siguen siendo desiguales. El informe señala, por ejemplo, que a nivel mundial el número de homicidios intencionales por cada 100.000 personas aumentó de 6,0 en 2015 a 6,1 en 2017; que persisten varias formas de violencia contra la infancia; y que se ha producido un aumento general en la detección de víctimas de la trata de personas, que podría reflejar la intensificación de los esfuerzos de las autoridades para identificarlas, pero también una intensificación del problema de la trata ([E/2019/68](#), párr. 37). El homicidio es tanto un indicador razonable de los delitos violentos como un sólido indicador de los niveles de violencia dentro de los Estados. La UNODC estima que en 2017 se produjeron en todo el mundo un total de 464.000 muertes por homicidio intencional. La mayor parte del total (37 %) se registró en las Américas, seguidas de África (35 %); Asia representó menos de la cuarta parte (23 %), mientras que la menos proporción se produjo en Europa (4,7 %) y Oceanía (0,2 %)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> UNODC, *Estudio Mundial sobre el Homicidio 2019*. Para más información sobre las modalidades y tendencias de la delincuencia, incluido el homicidio, véase el informe del Secretario General sobre la situación de la delincuencia y la justicia penal en el mundo ([A/CONF.234/3](#)).

14. Las estrategias de prevención del delito bien planificadas no solo previenen el delito y la victimización, sino que también contribuyen al desarrollo sostenible<sup>8</sup>. La prevención es fundamental para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 en lo que respecta a la reducción de la violencia, la delincuencia y la injusticia. Para que la prevención sea eficaz, es preciso que los agentes del sistema de justicia colaboren con los de otros sectores para abordar las causas profundas de las controversias y evitar los conflictos, la violencia y los abusos de los derechos humanos. En relación con el delito y la violencia, esto significa que es necesario pasar de las medidas punitivas a una prevención basada en pruebas que reduzca los niveles de violencia, en particular contra las mujeres, los niños y los grupos vulnerables<sup>9</sup>. También significa que los sectores que interactúan con los delincuentes y las víctimas, como los trabajadores sociales, las autoridades fiscales y los abogados defensores, deberían participar en la ejecución de los programas de prevención, a fin de garantizar que la comunicación sea eficaz y que la remisión de los casos individuales a los proveedores de servicios apropiados funcione sin tropiezos y redunde en beneficio de las personas afectadas.

15. De los 47 países que presentaron los resultados de sus exámenes nacionales voluntarios en el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible celebrado bajo los auspicios del Consejo Económico y Social en 2019, muchos informaron sobre la situación de la delincuencia dentro de sus fronteras, incluidos los problemas que enfrentaban para abordar y prevenir la violencia contra los niños, las niñas y las mujeres (E/HLPF/2019/5). En lo que respecta a la prevención, varios países presentaron información sobre las actividades que habían emprendido en esa esfera<sup>10</sup>. Por ejemplo, Chile señaló que había creado una institución dedicada a la prevención del delito y había publicado un decreto relativo a un consejo asesor de coordinación en materia de prevención y control del crimen organizado. Sudáfrica informó que uno de los marcos normativos para alcanzar las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 incluía un libro blanco aprobado por su Gabinete en 2016, en el que se destacaba la necesidad de un enfoque integrado de la seguridad, la delincuencia y la prevención de la violencia. En el documento se proponía un enfoque que abarcaba a todo el gobierno y a toda la sociedad y se reafirmaba que la creación de comunidades más seguras era una responsabilidad colectiva. En el examen realizado por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte se pusieron de relieve iniciativas concretas de prevención, incluidos programas ejecutados por la Dependencia de Reducción de la Violencia en Escocia, como los programas *Medics Against Violence* y *No Knives Better Lives*, como también la estrategia *Equally Safe*, dirigida a prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas. Israel puso de relieve las iniciativas de prevención en relación con los esfuerzos por alcanzar el Objetivo 16, incluido el establecimiento de una autoridad destinada a prevenir la violencia, la delincuencia y el comportamiento antisocial y a hacer frente al uso indebido de drogas y alcohol. Se destacaron programas específicos, como los que se centran en la violencia doméstica, las patrullas de padres y madres y la cooperación entre las autoridades locales y la policía, así como el uso de la televisión de circuito cerrado. La policía de proximidad se mencionó como un componente de la prevención del delito en varios de los exámenes, incluidos los de Ghana, Guyana y la República Unida de Tanzania. Además de la vigilancia comunitaria, Guyana informó sobre iniciativas de prevención del delito como los programas de fomento de la capacidad empresarial y de empoderamiento de los jóvenes, así como sobre los esfuerzos por promover la reinserción social de los delincuentes, la imposición de penas alternativas y la prestación de asistencia letrada. Turquía reseñó varios componentes de sus marcos normativos destinados a promover el Objetivo 16, en los que se mencionaba la prevención en relación con la asignación de prioridad a los servicios de seguridad preventiva y de protección, así como los esfuerzos por orientar a los jóvenes hacia los

<sup>8</sup> Directrices para la Prevención del Delito (resolución 2002/13 del Consejo Económico y Social, anexo).

<sup>9</sup> Grupo de Trabajo sobre la Justicia, *Justice for All: Final Report* (Nueva York, Center on International Cooperation, 2019).

<sup>10</sup> Naciones Unidas, Plataforma de Conocimientos sobre el Desarrollo Sostenible, “Voluntary National Reviews”, base de datos de los exámenes nacionales voluntarios. Disponible en <https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/>.

deportes, la cultura, las artes y las actividades de voluntariado a fin de protegerlos de la violencia y apartarlos de hábitos perjudiciales.

### III. Prevención basada en pruebas

16. La “prevención del delito” abarca 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, mediante acciones para influir en las múltiples causas de la delincuencia<sup>11</sup>. Las autoridades necesitan datos fiables sobre el delito y los factores de riesgo conexos para elaborar y aplicar estrategias, políticas y programas de prevención eficaces<sup>12</sup>. Sobre la base del modelo de salud pública, se puede hacer una distinción entre la prevención primaria del delito (medidas universales dirigidas a amplios grupos de población), la secundaria (centrada en los grupos de población que corren el riesgo de delinquir) y la terciaria (centrada en los delincuentes conocidos para evitar la reincidencia). La prevención puede abarcar diferentes entornos institucionales y de otro tipo, como las familias, las escuelas, las comunidades, los mercados de trabajo, lugares específicos, organismos policiales y tribunales e instalaciones penitenciarias<sup>13</sup>. En el contexto de las reuniones preparatorias regionales del 14º Congreso sobre Prevención del Delito, se subrayó que había una creciente necesidad de estrategias de prevención del delito basadas en pruebas y de nuevas metodologías de reunión de datos.

17. El llamamiento a que se aumente el número de programas basados en pruebas no es nuevo. El número de programas de prevención del delito que se consideran “basados en pruebas” es limitado porque las evaluaciones rigurosas necesarias para valorar la eficacia de esos programas llevan tiempo y tienden a ser costosas. En consecuencia, los encargados de la formulación de políticas y los proveedores de servicios pueden optar por poner en práctica programas o servicios que tengan algunos datos que respalden su eficacia pero que no hayan sido examinados por los centros de intercambio de información ni hayan sido objeto de las evaluaciones exhaustivas necesarias para alcanzar un grado de rigor de las pruebas suficiente. Además, es posible que los programas así elegidos no se adapten a las necesidades específicas de la población a la que se aplican.

#### A. Mantener y ampliar los programas

18. En un estudio realizado en 2017 sobre exámenes sistemáticos en siete esferas de la prevención del delito se determinó que, en las esferas del desarrollo y la prevención social, la intervención comunitaria, la prevención de situaciones, la actuación policial orientada a la solución de problemas, la imposición de penas, la intervención correccional y la intervención en el tratamiento del consumo de drogas, había pruebas coherentes de prácticas que daban buenos resultados<sup>14</sup>. Al mismo tiempo, en el estudio se subrayó que no todos los esfuerzos eran eficaces y que los criminalistas, los profesionales y los encargados de la formulación de políticas debían examinar cuidadosamente las pruebas para detectar los programas eficaces. Con demasiada frecuencia, los estudios carecían de la orientación necesaria para los profesionales y los encargados de la formulación de políticas sobre la forma de mantener y ampliar programas eficaces y obtener resultados a nivel de la población. A este respecto, puede afirmarse que es necesario hacer más hincapié en la integración de datos cualitativos en los exámenes sistemáticos para aclarar los mecanismos en los que se basa lo que

<sup>11</sup> Directrices para la Prevención del Delito.

<sup>12</sup> En el documento [A/CONF/234/8](#) figura más información sobre estadísticas, reunión de datos y evaluación.

<sup>13</sup> Lawrence W. Sherman *et al.*, eds., *Evidence-Based Crime Prevention* (Nueva York, Routledge, 2002).

<sup>14</sup> David Weisburd *et al.*, “What works in crime prevention and rehabilitation: an assessment of systematic reviews”, *Criminology and Public Policy*, vol. 16, núm. 2 (mayo de 2017).

funciona y que es necesario realizar más análisis de costo-beneficio<sup>15</sup>. Estos análisis son fundamentales, en particular para quienes se encargan de la formulación de políticas, a la hora de determinar si los programas justifican la aplicación y la inversión. No obstante, aunque se reconoce cada vez más el valor de las evaluaciones más completas en los entornos de la justicia penal, siguen siendo poco frecuentes<sup>16</sup>.

## B. Investigación sobre la prevención en el Sur Global

19. Se han elaborado y evaluado muchos programas de prevención del delito en países de altos ingresos, y a menudo se los ha dotado de recursos considerables. Sin embargo, en entornos en desarrollo, esos programas y experiencias pueden no siempre ser directamente aplicables o apropiados para su aplicación. El número de estudios sobre la prevención del delito de los países en desarrollo que utilizan métodos científicos rigurosos es limitado y las investigaciones suelen ser en gran medida descriptivas o cualitativas, y faltan los resultados cuantitativos necesarios para contribuir a una base de pruebas. Se necesitan más recursos financieros y humanos para estudiar los problemas de la delincuencia y realizar exámenes sistemáticos, a fin de fundamentar las decisiones y establecer prioridades de investigación en los países en desarrollo, con miras a colmar la brecha de la investigación.

20. Afortunadamente, en los últimos años se ha producido un cambio de enfoque, pasando de determinar lo que da resultado en la prevención del delito a comprender cómo funcionan los proyectos. En consecuencia, se tiene más en cuenta la necesidad de ajustar y adaptar las estrategias de prevención al contexto de cada país y región. Las circunstancias económicas y sociales de un país, su nivel de desarrollo y capacidad y su historia política son también factores que influyen en sus necesidades, el tipo de problemas de delincuencia que tiene y la viabilidad e idoneidad de las intervenciones preventivas<sup>17</sup>.

## IV. Niños, niñas y jóvenes

21. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible prevé que se beneficien todas las personas, especialmente las más vulnerables y marginadas. En lo que respecta a la seguridad, debe prestarse especial atención a los niños y niñas<sup>18</sup> y los jóvenes<sup>19</sup>, ya que son particularmente vulnerables al consumo de drogas, la delincuencia y la victimización, incluidos los delitos relacionados con las pandillas, el extremismo violento y la explotación sexual. A menudo, una población joven, niveles de educación bajos y altas tasas de desempleo, en combinación, constituyen factores de riesgo para empujar a los jóvenes a un comportamiento delictivo y violento, incluso a unirse a las estructuras delictivas organizadas y a participar en violencia colectiva<sup>20</sup>. Al mismo tiempo, debido a su edad, su nivel de energía y su capacidad de aprendizaje, los jóvenes son fundamentales para lograr el cambio y crear un futuro mejor y tienen un gran potencial para tomar la palabra en nombre propio y en el de sus comunidades.

### A. Prevención basada en el desarrollo social

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Jacqueline Mallender y Rory Tierney, "Economic analyses", en *What Works in Crime Prevention and Rehabilitation: Lesson from Systematic Reviews*, David Weisburd, David P. Farrington y Charlotte Gill, eds., Springer Series on Evidence-based Crime Policy (New York, Springer, 2016).

<sup>17</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).

<sup>18</sup> Según la definición de la Convención sobre los Derechos del Niño, se entiende por "niño" todo ser humano menor de 18 años de edad.

<sup>19</sup> A efectos estadísticos, las Naciones Unidas, sin perjuicio de otras definiciones adoptadas por los Estados Miembros, definen "joven" como las personas de entre 15 y 24 años de edad (véase A/36/215, anexo).

<sup>20</sup> UNODC, *Estudio Mundial sobre el Homicidio 2019*.

22. En los esfuerzos por prevenir la delincuencia juvenil, se debería hacer hincapié en políticas preventivas que faciliten la socialización e integración satisfactorias de todos los niños y jóvenes, incluido su desarrollo personal adecuado<sup>21</sup>. En lo que respecta a la reducción de la delincuencia juvenil y la violencia contra los niños, los expertos señalan la eficacia de la prevención basada en el desarrollo social o la prevención temprana, mediante la cual se destinan recursos a apoyar el desarrollo saludable de los niños y los jóvenes, y se moviliza a las personas, las familias, las escuelas o las comunidades para hacer frente a las condiciones que dan lugar al comportamiento antisocial y a la delincuencia antes de que aparezcan<sup>22</sup>. Las iniciativas de prevención basadas en el desarrollo social suelen estar dirigidas a diferentes niveles de la ecología del desarrollo humano y se centran, por ejemplo, en la crianza y el apoyo a los niños pequeños, las iniciativas contra la intimidación o la capacitación en aptitudes individuales y sociales.

23. En las reuniones regionales preparatorias del 14º Congreso, los participantes destacaron repetidamente la importancia de la educación y la capacitación de los jóvenes, incluso mediante la utilización del deporte, para que sean más resistentes a la delincuencia<sup>23</sup>. De hecho, los programas de desarrollo de aptitudes para la vida y sociales ayudan a los jóvenes a aumentar su autoconciencia, regular sus emociones, establecer y mantener relaciones interpersonales positivas y empatizar con los demás. Esos programas tienen por objeto permitir a los jóvenes hacer frente de manera constructiva a las exigencias de la vida cotidiana, los factores de estrés y los conflictos interpersonales, y han contribuido a reducir el comportamiento agresivo y la violencia<sup>24</sup>.

24. En lo que respecta a las medidas para prevenir la violencia contra los niños y responder a ella, la publicación de la OMS titulada *INSPIRE: Siete estrategias para poner fin a la violencia contra los niños y las niñas*<sup>25</sup> es un instrumento útil para los Estados Miembros. La publicación, elaborada con el apoyo de la UNODC, se basa en las pruebas disponibles e incluye siete estrategias, varias de las cuales se relacionan con la prevención basada en el desarrollo social, como la modificación de las normas sociales y de género restrictivas, el desarrollo de entornos seguros, el apoyo a los progenitores y cuidadores, y la educación y la preparación para la vida activa.

## B. Movilización de la juventud

25. Las personas jóvenes tienen más probabilidades que las de otros grupos de edad de estar involucradas en actividades delictivas, ya sea como autoras o como víctimas, por lo que su participación es valiosa para la prevención eficaz del delito. El empoderamiento de los jóvenes y la utilización de su inventiva para crear soluciones junto con los encargados de la adopción de decisiones son fundamentales para reducir la violencia en las comunidades. Según las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, los jóvenes deben participar en la elaboración y aplicación de planes y programas encaminados a la socialización y la integración<sup>26</sup>. Más concretamente, los encargados de la formulación de políticas y los profesionales pueden consultar a los jóvenes al elaborar y aplicar políticas y programas concretos de prevención del delito en los planos nacional y local. Los jóvenes pueden desempeñar un papel activo en las iniciativas de base comunitaria, por ejemplo, para hacer frente a la intimidación en las escuelas, movilizar a embajadores en materia de prevención del delito, participar en programas de colaboración entre pares u organizar eventos vecinales de prevención del delito y el uso indebido de drogas y actividades de

<sup>21</sup> Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad) (resolución 45/112 de la Asamblea General, anexo).

<sup>22</sup> Ross Homel y Lisa Thomsen, "Developmental crime prevention", en *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, 2ª ed., Nick Tilley y Aiden Sidebottom (Abingdon, Oxon (Reino Unido), Routledge, 2017).

<sup>23</sup> Véanse A/CONF.234/RPM.1/1, A/CONF.234/RPM.2/1 y A/CONF.234/RPM.3/1.

<sup>24</sup> OMS, *La prevención de la violencia juvenil: panorama general de la evidencia* (Ginebra, 2015).

<sup>25</sup> OMS y otros, *INSPIRE: Siete estrategias para poner fin a la violencia contra los niños y las niñas* (Ginebra, 2016).

<sup>26</sup> Directrices de Riad.

sensibilización. En algunos casos, los agentes de la prevención del delito y la justicia penal, como la policía, han contratado a jóvenes a título voluntario para que participaran activamente en la determinación de las causas de la violencia y el delito y colaboraran en la creación de estrategias de prevención para sus comunidades o para que ayudaran a los encargados de formular políticas a definir enfoques alternativos para interactuar con la juventud.

26. En preparación del 14º Congreso, la UNODC realizó una breve encuesta en línea para preguntar a los jóvenes acerca de su participación en la prevención del delito y la promoción de una cultura de legalidad<sup>27</sup>. Aunque solo respondieron unos pocos, las respuestas recibidas mostraron que los jóvenes de diferentes regiones consideraban que las plataformas de los medios sociales e Internet eran instrumentos útiles para hacer que las sociedades fueran más resilientes ante la delincuencia, proporcionar información sobre el delito y sus consecuencias y consultarlos sobre formas innovadoras de prevenir el delito.

27. Una observación similar se formuló durante un curso práctico organizado por la UNODC y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) en octubre de 2019, que reunió a coordinadores de centros juveniles y otros agentes comunitarios en Kenya para tratar el tema del empoderamiento de los jóvenes en el contexto de las actividades locales de prevención del delito. En efecto, los medios sociales e Internet pueden ofrecer instrumentos para acercar a los jóvenes y a los agentes gubernamentales, incluida la policía, en las actividades de prevención y facilitar la comunicación de las perspectivas de los jóvenes sobre la delincuencia.

28. En el plano internacional, los foros de la juventud, incluso en el contexto del Congreso, el Consejo Económico y Social y la Comisión de Estupefacientes, ofrecen una plataforma para que los jóvenes entablen un diálogo con los Estados Miembros de las Naciones Unidas y compartan ideas sobre la manera de promover la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, incluso en lo que respecta a la prevención de la delincuencia, la violencia y el consumo de drogas.

### C. Llamamiento a la adopción de nuevas medidas

29. En su resolución 2016/18, titulada “Incorporación de enfoques integrales en la prevención de la delincuencia juvenil”, el Consejo Económico y Social destacó la importancia de un enfoque multisectorial e instó a que se elaboraran políticas de prevención que atendieran a las diversas necesidades de los jóvenes y protegieran su bienestar, incluso mediante la cooperación y la coordinación entre todos los niveles apropiados de gobierno y los interesados pertinentes de la sociedad civil. En su resolución 74/170, relativa a la integración del deporte en las estrategias de prevención de la delincuencia y de justicia penal dirigidas a la juventud, la Asamblea exhortó a los Estados Miembros a que reforzaran las medidas de apoyo comunitario a la juventud a fin de hacer frente a los factores de riesgo de la delincuencia y la violencia y alentó a los Estados Miembros a que facilitaran instalaciones y programas deportivos y recreativos. En respuesta a la solicitud formulada en esa resolución, la UNODC celebró una reunión de expertos en diciembre de 2019 para analizar y compilar un conjunto de mejores prácticas que se presentaría a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal para su examen en el 29º período de sesiones, así como al 14º Congreso para su información<sup>28</sup>.

30. En preparación del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible, celebrado en 2019, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría y la Organización Internacional de Derecho para el Desarrollo, en cooperación con el Gobierno de Italia, celebraron en Roma del 27 al 29 de mayo de 2019 una conferencia sobre el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, sobre el tema “Paz, justicia y sociedades

<sup>27</sup> Véase también el documento de antecedentes sobre la educación y la participación de los jóvenes como clave para que las sociedades sean resistentes a la delincuencia, preparado para el seminario 3 del 14º Congreso (A/CONF.234/10).

<sup>28</sup> Véanse A/CONF.234/14 y E/CN.15/2020/14.

inclusivas”, que reunió a expertos para examinar los progresos realizados en la consecución de ese Objetivo. En la conferencia, los expertos llegaron a la conclusión de que los niños representaban la población más vulnerable y necesitaban una atención especial, tanto en lo que respecta a la inclusión en términos de acceso a los servicios como en lo que respecta a la prevención en términos de exposición a la violencia y la explotación. Subrayaron que los jóvenes no debían ser tratados como un grupo homogéneo y que debían participar directamente en la adopción de decisiones sobre políticas y programas relacionados con la juventud. En lo que respecta a la prevención, los participantes en la reunión destacaron que se necesitaba un enfoque del ciclo vital para prevenir y poner fin a la violencia, y que ese enfoque debía incluir la educación para una cultura de paz y no violencia, y debía dotar a los niños, niñas y jóvenes de capacidad de resolución de conflictos y de preparación para la vida cotidiana.

#### **D. Labor de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito**

31. De conformidad con las reglas y normas pertinentes de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito<sup>29</sup>, la UNODC prestó servicios de asesoramiento a los Estados Miembros que lo solicitaron para elaborar estrategias, políticas y programas locales o nacionales para prevenir el delito y la victimización entre los jóvenes.

32. Tras la aprobación de la Declaración de Doha, en la que se subrayaba la participación de los jóvenes y se reconocía que eran importantes agentes de cambio en las actividades de prevención del delito, la UNODC puso en marcha una iniciativa mundial de prevención de la delincuencia juvenil en el marco del Programa Mundial para la Aplicación de la Declaración de Doha, en la que se utiliza el deporte como instrumento para fortalecer la resiliencia de los jóvenes en situación de riesgo, incluidos los de las comunidades marginadas. Mediante asociaciones con los gobiernos, las organizaciones deportivas y la sociedad civil, la Oficina promueve iniciativas basadas en el deporte que fortalecen las aptitudes sociales e individuales de los jóvenes y les proporciona información sobre los riesgos asociados a la delincuencia, la violencia y el consumo de drogas. Con ese fin, se ha puesto en marcha un plan de estudios específico para capacitar a entrenadores, docentes y otras personas que trabajan con jóvenes en el contexto del deporte y las actividades deportivas. Además, la UNODC presta apoyo a los Estados Miembros en sus esfuerzos por integrar las iniciativas deportivas en los planes e iniciativas de prevención del delito y de seguridad, y a las organizaciones no gubernamentales en sus esfuerzos por promover el deporte como forma de abordar los factores de riesgo de la delincuencia y la violencia, incluida la violencia contra las mujeres y las niñas.

33. En el marco de la iniciativa de Educación para la Justicia del Programa Mundial para la Aplicación de la Declaración de Doha, la Oficina ha elaborado material educativo para promover una cultura de legalidad. La iniciativa aborda la educación primaria y secundaria mediante la elaboración de materiales que promueven valores como la integridad y la tolerancia y proporciona a docentes y jóvenes herramientas para ayudar a fomentar esos valores, incluidos juegos y aplicaciones. A nivel terciario, la iniciativa apoya a los académicos que enseñan en las esferas del mandato de la UNODC, entre ellas la corrupción, la integridad y la ética, así como la prevención del delito y la justicia penal. Hay más de 90 módulos de nivel universitario disponibles en línea<sup>30</sup>.

34. Con miras a apoyar las aptitudes de la familia y la capacidad para la crianza de los hijos, incluso en entornos de bajos recursos, la Oficina ha venido ejecutando en todo el mundo iniciativas que no solo se centran en la prevención del consumo de drogas, sino que también están referidas a los factores de riesgo de la delincuencia y la violencia. Entre las iniciativas figuran, por ejemplo, las actividades de capacitación en materia de

<sup>29</sup> En particular, resolución 2002/13 del Consejo Económico y Social, anexo, y resolución 45/112 de la Asamblea General, anexo.

<sup>30</sup> Véase también A/CONF.234/10.

aptitudes para la familia y de preparación para la vida en las escuelas, que cuentan con el apoyo del proyecto mundial sobre la prevención del consumo de drogas, el VIH/SIDA y la delincuencia entre los jóvenes mediante programas de capacitación en materia de aptitudes para la familia en países de ingresos bajos y medianos.

35. Por conducto de su Programa Mundial sobre la Violencia contra los Niños en el Ámbito de la Prevención del Delito y la Justicia Penal, la UNODC presta apoyo a los Estados Miembros en la aplicación de 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<sup>31</sup>. La Oficina ha venido apoyando la elaboración de estrategias y programas para prevenir la violencia contra los niños y ha desarrollado instrumentos y conocimientos especializados, incluso en la esfera de la prevención del reclutamiento y la explotación de niños por grupos terroristas y extremistas violentos. El Programa Mundial se centra en enfoques preventivos integrales, mediante la colaboración con las familias, las comunidades y el sector de la protección para evitar la estigmatización y la discriminación de los niños. El programa también tiene por objeto prevenir la violencia contra los niños en conflicto con la ley, mediante esfuerzos de reforma de la justicia juvenil y medidas para reducir el uso de la privación de libertad.

36. En relación con las prioridades esbozadas en Juventud 2030: Estrategia de las Naciones Unidas para la Juventud, la UNODC, en cooperación con otras entidades de las Naciones Unidas, trata de amplificar, cuando es posible, las voces de los jóvenes para promover un mundo pacífico, justo y sostenible; apoyar el mayor acceso de los jóvenes a una educación de calidad, incluida la educación no formal; proteger y promover los derechos de los jóvenes; y apoyar su compromiso cívico y político, incluso para que puedan convertirse en catalizadores de la paz, la seguridad y la prevención del delito.

## V. Prevención de la delincuencia urbana

37. Las ciudades son centros de innovación y productividad económica e influyen considerablemente en los niveles y el crecimiento del PIB mundial, ya que representan entre el 55 % y el 85 % del PIB mundial<sup>32</sup>. Dado que las ciudades suelen experimentar numerosos problemas de delincuencia y violencia, entre ellos el robo, el tráfico de drogas, la trata de personas, la violencia sexual y de género, la violencia relacionada con las pandillas y la delincuencia organizada, es importante que se preste suficiente atención a las iniciativas eficaces e innovadoras de prevención del delito en los entornos urbanos. Esos esfuerzos deben abordar los factores causales más aplicables y los barrios donde esos factores están más presentes.

38. Como confirma el *Estudio Mundial sobre el Homicidio 2019*, el rápido crecimiento urbano no es en sí mismo un factor de aumento de las tasas de homicidio. Sin embargo, la presencia de la delincuencia organizada, la desigualdad de los ingresos y la mala gobernanza e infraestructura en las zonas de rápido crecimiento urbano dan lugar a tasas de delincuencia más elevadas. Otros factores son la elevada densidad de población, una mayor prevalencia de las enfermedades mentales y la dependencia de sustancias que en las zonas no urbanas, y la posibilidad de mantener el anonimato. Un enfoque integrado de la prevención de la delincuencia urbana y, en términos más generales, del desarrollo urbano sostenible, requiere que las ciudades y las autoridades nacionales garanticen una gobernanza eficaz en las zonas urbanas, fomenten la resiliencia de las comunidades locales y elaboren estrategias de divulgación que satisfagan las necesidades de los miembros más vulnerables de la sociedad. Para aumentar la resiliencia se necesita pensar de manera innovadora sobre quién puede contribuir a modificar el comportamiento en las comunidades y a reforzar la capacidad de intervención de estas. En efecto, las ciudades están bien situadas para comprender los factores de riesgo de la delincuencia y la violencia en sus comunidades, incluidos los asociados con el extremismo violento,

<sup>31</sup> Resolución 69/194 de la Asamblea General, anexo.

<sup>32</sup> Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) *World Cities Report 2016: Urbanization and Development—Emerging Futures* (Nairobi, 2016).

y para elaborar iniciativas de múltiples interesados para hacer frente a los riesgos y fortalecer los factores de protección.

39. La importancia de un enfoque inclusivo de la prevención en el contexto de las ciudades fue puesta de relieve por los Estados Miembros durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), en 2016. En la Nueva Agenda Urbana<sup>33</sup>, aprobada en esa conferencia, se hace un llamamiento a que se integren medidas inclusivas para la seguridad urbana y la prevención de la delincuencia y la violencia y que se haga participar a las comunidades locales y los agentes no gubernamentales pertinentes en la formulación de estrategias e iniciativas urbanas. La Nueva Agenda Urbana contribuye a la implementación y la adaptación al contexto local de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y da nuevo impulso a los países y a la comunidad internacional en general para que desarrollen ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.

## A. Intervenciones basadas en la ubicación

40. La delincuencia y la violencia en las ciudades tienden a afectar de manera desproporcionada a las comunidades urbanas más desfavorecidas, en particular aquellas en que las autoridades locales y los organismos encargados de hacer cumplir la ley experimentan dificultades para cumplir su función en materia de seguridad pública. Para que los Estados logren la seguridad a nivel local, debe garantizarse la prestación de servicios públicos básicos, incluido el acceso a la justicia en todas las comunidades. En su análisis de los problemas conexos de la rápida urbanización, la pobreza y la violencia, en una publicación reciente sobre la reducción de la violencia urbana en el Sur Global se señalan las repercusiones de la cohesión y la inclusión sociales en el nivel de delincuencia y violencia en los barrios y el hecho de que la exclusión social y la marginación han venido impulsando un aumento de las pandillas juveniles violentas, por ejemplo en África Occidental<sup>34</sup>.

41. Como se observa en el *Estudio Mundial sobre el Homicidio 2019*, la participación en actividades de la delincuencia organizada y las pandillas, así como la exposición involuntaria a la violencia asociada a esas actividades, son importantes factores que impulsan la delincuencia que afecta a los jóvenes en diversos países de América Central y América Latina. La violencia de las pandillas se está intensificando en algunas ciudades europeas y, aunque la tasa general de homicidios en Europa sigue siendo muy inferior a la observada en las Américas, hay focos de violencia concentrados en las zonas urbanas de Europa, donde el riesgo de homicidio entre algunos grupos de jóvenes ha aumentado considerablemente.

42. Dado que los factores de riesgo de la delincuencia y la violencia suelen converger en lugares específicos de los barrios, las intervenciones realizadas en función de la ubicación en el contexto de la prevención de la delincuencia situacional pueden ayudar a reducir la delincuencia. Para que esas intervenciones tengan éxito, los gobiernos locales necesitan una evaluación exhaustiva de la situación en las comunidades, basada en datos desglosados apropiados y, cuando se disponga de ellos, una base de conocimientos de buenas prácticas e intervenciones eficaces. Es necesario analizar los vínculos entre el delito y otros factores, por ejemplo, la demografía, la vivienda, los ingresos o las condiciones sociales, para comprender mejor la relación entre la ubicación y la delincuencia. En lo que respecta a la investigación y el análisis de la delincuencia, es importante que los datos cuantitativos se complementen con datos cualitativos, por ejemplo, los obtenidos en entrevistas y grupos de discusión, a fin de proporcionar información detallada sobre problemas concretos relacionados con la delincuencia, barrios o poblaciones de difícil acceso, incluida información sobre las percepciones personales de seguridad.

<sup>33</sup> Resolución 71/256 de la Asamblea General, anexo.

<sup>34</sup> Jennifer Erin Salahub *et al.*, eds., *Reducing Urban Violence in the Global South: Towards Safe and Inclusive Cities*, Routledge Studies in Cities and Development Series (Abingdon, Oxon (Reino Unido), Routledge, 2019).

43. En la Nueva Agenda Urbana, los Estados Miembros se comprometieron, entre otras cosas, a colaborar con las comunidades locales pertinentes en la elaboración de estrategias e iniciativas urbanas, incluso en relación con la prevención del delito y la violencia. Las iniciativas de prevención del delito que contemplan estrategias de fortalecimiento de la comunidad han tenido tradicionalmente por objeto habilitar a los ciudadanos y las comunidades locales para que participen en la adopción de decisiones y el establecimiento de redes. Sin embargo, es probable que las iniciativas de prevención del delito que se centran únicamente en empoderar a las comunidades para que participen en la prevención sin proporcionar a las comunidades y los ciudadanos programas y enfoques basados en pruebas fracasen, especialmente en las zonas socialmente desfavorecidas donde la tasa de delincuencia es alta, ya que no se centran eficazmente en los factores de riesgo<sup>35</sup>. A este respecto, se ha hecho referencia al enfoque de “Comunidades que se Preocupan” como una forma de hacer participar eficazmente a los interesados locales, incluidos los jóvenes, en la prevención y de seleccionar, aplicar y evaluar intervenciones basadas en pruebas que se ajusten a las necesidades y recursos prioritarios de la comunidad, y a los contextos<sup>36</sup>.

## **B. La seguridad de las mujeres en las ciudades y los espacios públicos**

44. En el caso de las mujeres y las niñas, la urbanización suele ir asociada a un mayor acceso a oportunidades de educación y empleo y a una planificación familiar segura y voluntaria, así como a una mayor independencia. Sin embargo, en todo el mundo, las mujeres y las niñas siguen siendo objeto de acoso sexual y otras formas de violencia en los espacios públicos urbanos. En muchas ciudades, la gran mayoría de las mujeres y las niñas ha sufrido alguna forma de violación, incluso en los autobuses y trenes, en las calles, en los mercados, en los parques y en muchos otros lugares, como se ha puesto de relieve en el contexto de la iniciativa Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), que promueve enfoques integrales para prevenir y responder al acoso sexual y otras formas de violencia sexual contra las mujeres y las niñas en diferentes entornos<sup>37</sup>. Dado que son las mujeres, y no los hombres, quienes más necesitan el transporte público para trasladarse, la violencia contra las mujeres y las niñas en el transporte constituye una preocupación importante en muchas ciudades, ya que repercute en su acceso a la atención de la salud, la educación y el empleo.

45. Entre los factores de riesgo relacionados con la violencia contra la mujer a nivel de la comunidad se encuentran las normas de género perjudiciales que mantienen la posición privilegiada que ocupan los hombres y limitan la autonomía de la mujer. Para hacer frente al riesgo que plantean esas normas perjudiciales se necesitan programas que apoyen la no violencia, promuevan el empoderamiento de la mujer y ayuden a los hombres y las mujeres a comprender mejor y deconstruir las manifestaciones malsanas de la masculinidad. Otros factores causales en las comunidades son los altos niveles de pobreza y desempleo y las altas tasas de delincuencia y violencia, así como la disponibilidad de drogas, alcohol y armas. A fin de garantizar una acción eficaz, las mujeres deberían participar plenamente en los debates sobre la elaboración y aplicación de políticas y programas de prevención del delito, incluidos los destinados a la renovación urbana y a la creación de espacios públicos seguros, entre ellos las

---

<sup>35</sup> Rebecca Wickes, Ross Homel y Renee Zahnow, “Safety in the suburbs: social disadvantage, community mobilisation and the prevention of violence”, en *Australian Violence: Crime, Criminal Justice and Beyond*, Julie Stubbs y Stephen Tomsen, eds. (Sydney, Federation Press, 2016), págs. 210 a 229.

<sup>36</sup> “Comunidades que se Preocupan” es un sistema de prevención basado en coaliciones que ha demostrado promover el desarrollo saludable de los jóvenes y reducir los problemas de conducta de los jóvenes en toda la comunidad (Abigail A. Fagan *et al.*, *Communities that Care: Building Community Engagement and Capacity to Prevent Youth Behavior Problems* (Oxford, Oxford University Press, 2018).

<sup>37</sup> Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU-Mujeres), “Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros: informe de resultados globales 2017” (octubre de 2017).

instalaciones de transporte. Además, para la prevención es fundamental capacitar al personal de los servicios encargados de hacer cumplir la ley y los funcionarios de diversos servicios públicos en temas relacionados con el género en su esfera de responsabilidad.

46. La UNODC, junto con ONU-Mujeres y la Organización Mundial de la Salud, participó en la elaboración de un marco para el respeto a las mujeres y la prevención de la violencia contra ellas (*RESPECT Women: Preventing violence against women*). El marco orienta a los encargados de la formulación de políticas y a los profesionales en el diseño, la planificación, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las intervenciones destinadas a prevenir la violencia contra la mujer y responder a ella<sup>38</sup>. El marco se puso en funcionamiento en mayo de 2019 y en él se reseñan siete estrategias de intervención interrelacionadas: fortalecimiento de las aptitudes para las relaciones; empoderamiento de las mujeres; aseguramiento de los servicios; reducción de la pobreza; seguridad de los entornos; prevención del abuso de niños, niñas y adolescentes; y transformación de actitudes, creencias y normas. En el marco se hace un llamamiento al fortalecimiento de los entornos propicios, entre otras cosas, asegurando el compromiso político, apoyando la labor de las organizaciones de mujeres, fortaleciendo las políticas, leyes e instituciones y promoviendo la igualdad entre los géneros, y mediante la investigación y el fomento de la capacidad. Este nuevo instrumento será decisivo para orientar a los Estados en sus esfuerzos por prevenir mejor la violencia de género y crear ciudades más seguras para las mujeres y las niñas.

### C. El papel de la policía en la prevención

47. A menudo se considera que la policía y otras instituciones encargadas de hacer cumplir la ley son actores clave en la prevención del delito, incluida la delincuencia urbana. Para que la labor policial sea eficaz, es preciso adoptar un enfoque de la aplicación de la ley que tenga en cuenta las cuestiones de género y esté basado en los derechos humanos, y que tenga su fundamento en el consentimiento y no en la fuerza. Cuando la población está mayormente de acuerdo con las leyes en vigor y confía en las personas designadas para hacerlas cumplir, coopera más, lo que dará lugar a una aplicación más eficaz de la ley. Hay varias medidas que se refuerzan mutuamente para fortalecer la legitimidad: llevar a cabo las funciones de aplicación de la ley de manera justa, eficaz y no discriminatoria y en consonancia con los derechos humanos; establecer buenos contactos con las comunidades; responder a las necesidades de las personas y las comunidades y hacerlas participar en el establecimiento de políticas y prioridades; adoptar un enfoque orientado a los problemas; y actuar con integridad y rendir cuentas.

48. Las estrategias de actividad policial proactiva, incluida la orientada a los problemas y a la comunidad, tienen por objeto prevenir el delito y colaborar con la comunidad para reducir la delincuencia y la violencia. La labor policial orientada a la comunidad, tema que se trató en todas las reuniones preparatorias regionales del 14º Congreso, puede describirse como una filosofía de aplicación de la ley orientada a la solución de problemas y en la que participa la comunidad local. Aunque no existe un enfoque unificado de este tipo de labor policial y los países la aplican de diferentes maneras, una característica común es que incluye la participación activa de la población en los esfuerzos de la policía para definir, controlar y prevenir el delito y los problemas conexos.

<sup>38</sup> OMS, documento WHO/RHR/18.19.

49. Las investigaciones demuestran que la labor policial orientada a la solución de problemas tiene un efecto modesto pero estadísticamente significativo en la reducción de la delincuencia y los desórdenes<sup>39</sup>. Faltan exámenes sistemáticos de la labor policial orientada a la comunidad como tal y, por lo tanto, su efecto en la reducción de la delincuencia sigue sin estar claro. Sin embargo, hay estudios que apuntan a una fuerte correlación entre este tipo de vigilancia, por un lado, y la legitimidad de la policía y el comportamiento de la población respetuoso con la ley, por otro<sup>40</sup>.

50. En cuanto al papel de los organismos encargados de hacer cumplir la ley en lo relativo a la prevención, diversos programas iniciados por la policía son una solución prometedora para desviar del sistema de justicia de menores a los niños acusados de cometer un delito. Esos programas requieren una estrecha cooperación entre la policía, los miembros de la comunidad y otros interesados, como el sistema de protección y los fiscales. El programa Halt de los Países Bajos ha dado buenos resultados a este respecto<sup>41</sup>.

51. Los recientes avances tecnológicos han tenido un claro impacto en la labor policial de muchos países, incluso en relación con su orientación a la comunidad y su actividad en las zonas críticas, por lo que los esfuerzos de aplicación de la ley se centran en zonas geográficas muy pequeñas en las que se concentra la delincuencia. Entre los ejemplos figuran la utilización de sistemas de información geográfica para trazar mapas de la delincuencia y los factores de riesgo, la vigilancia por televisión en circuito cerrado, las cámaras portátiles que se llevan sobre el cuerpo, la utilización de la realidad virtual con fines de capacitación y la comunicación con los ciudadanos a través de los medios sociales, así como el reconocimiento facial y la utilización de algoritmos para determinar las posibles amenazas y predecir la delincuencia<sup>42</sup>.

52. Los avances tecnológicos tienen el potencial de aumentar la eficiencia de la policía y mejorar sus prácticas de comunicación e intercambio de información y su capacidad analítica. Sin embargo, algunas de las tecnologías nuevas y emergentes también pueden generar desafíos, entre otras cosas con respecto a la privacidad y la protección de los datos, lo que parece indicar que la investigación sobre el uso de las nuevas tecnologías para la labor policial debe continuar a fin de garantizar la adopción de decisiones informadas en este ámbito. Además, las políticas y los marcos reglamentarios sobre el uso de la tecnología deben estar en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos. Asimismo, es importante que el público sea consciente de la magnitud y el alcance de los dispositivos y programas.

#### **D. Labor de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito**

53. La labor de la UNODC relacionada con la prevención de la delincuencia urbana se rige por las reglas y normas pertinentes de las Naciones Unidas, en particular las Directrices para la Cooperación y la Asistencia Técnica en la esfera de la Prevención de la Delincuencia Urbana<sup>43</sup>, y contribuye a la estrategia de todo el sistema de las Naciones Unidas sobre el desarrollo urbano sostenible<sup>44</sup>, que orienta la forma en que las entidades del sistema de las Naciones Unidas deben coordinar sus esfuerzos para ayudar a los Estados Miembros a hacer frente a los desafíos de la rápida urbanización, con miras a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y otros programas mundiales. Las Directrices para Todo el Sistema de las Naciones Unidas sobre Ciudades y Asentamientos

<sup>39</sup> David Weisburd *et al.*, “The effects of problem-oriented policing on crime and disorder”, *Campbell Systematic Reviews*, vol. 4, núm. 1 (marzo de 2008).

<sup>40</sup> Lawrence W. Sherman *et al.*, *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising: A Report to the United States Congress* (Washington, D.C., Departamento de Justicia de los Estados Unidos, Oficina de Programas de Justicia, 1997).

<sup>41</sup> Disponible en <https://www.halt.nl/>.

<sup>42</sup> Véase también A/CONF/234/8.

<sup>43</sup> Resolución 1995/9 del Consejo Económico y Social, anexo.

<sup>44</sup> Véase CEB/2019/4/Add.5.

Humanos Más Seguros<sup>45</sup>, aprobadas por la Asamblea de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos en 2019, constituyen una referencia más para la asistencia de la UNODC en materia de prevención en relación con la seguridad en las ciudades.

54. La UNODC ayuda a los Estados Miembros a elaborar políticas y programas de prevención del delito basados en los conocimientos a nivel local, incluso apoyando sistemas de gobernanza participativa para garantizar que no se descuiden las necesidades de nadie, incluidos los sectores marginados de la población. Mediante el suministro de instrumentos técnicos y servicios de asesoramiento, la Oficina prestó apoyo a ciudades de América Latina, Asia Central y África en los últimos años para que realizaran auditorías locales de seguridad a fin de generar información sobre la delincuencia, la violencia, la victimización y los factores de riesgo conexos, combinando datos cuantitativos y cualitativos, incluidos los reunidos en las deliberaciones de grupos focales con los interesados de la comunidad. Los datos reunidos y analizados posteriormente sirvieron de base para elaborar planes de acción e intervenciones locales en materia de seguridad y prevención del delito que también reflejan las necesidades específicas de las mujeres en materia de seguridad. El apoyo de la UNODC a las actividades de prevención del delito de base comunitaria, como sus iniciativas de prevención de la delincuencia juvenil, suele prestarse en cooperación con las autoridades municipales.

55. La UNODC ha prestado apoyo a los países en la ejecución de programas de reforma de la policía y ha publicado instrumentos pertinentes, entre otras cosas con miras a fortalecer la cooperación entre las comunidades locales y las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley. El manual de referencia de la UNODC y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el uso de la fuerza y las armas de fuego por parte de los organismos encargados de hacer cumplir la ley (*Resource Book on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement*) ofrece una orientación esencial sobre la labor policial basada en los derechos humanos y las buenas prácticas para prevenir el uso excesivo de la fuerza.

56. En 2019, la Oficina puso en marcha el Programa Mundial sobre el Fortalecimiento de la Prevención del Delito y las Respuestas de la Justicia Penal a la Violencia contra las Mujeres. Entre los resultados del programa figuraba la elaboración de una base de pruebas para su utilización en las actividades de prevención.

57. A fin de fortalecer su labor en materia de seguridad en las ciudades, la UNODC ha elaborado un nuevo programa mundial sobre seguridad urbana y buena gobernanza que tiene por objeto desarrollar estrategias e intervenciones holísticas e integradas para reducir la delincuencia y la violencia a nivel de las ciudades, reuniendo los conocimientos especializados de diferentes divisiones y dependencias temáticas de la Oficina.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

58. Con miras a promover estrategias amplias de prevención del delito en apoyo del desarrollo social y económico, el 14º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal tal vez desee examinar las siguientes recomendaciones:

a) los Estados Miembros deberían promover las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal y elaborar mecanismos apropiados para establecer y aplicar estrategias nacionales y locales eficaces y amplias para la prevención del delito en las que participen todos los sectores pertinentes, incluidos el sector de la educación, los servicios sanitarios y sociales y las instituciones de justicia penal, así como la sociedad civil y el sector privado;

<sup>45</sup> HSP/HA.1/Res.2, anexo.

b) los Estados Miembros deberían intensificar sus esfuerzos en pro de la inclusión social y económica con miras a prevenir el delito, incluso asegurando oportunidades educativas, recreativas y de empleo para jóvenes;

c) los Estados Miembros deberían invertir en programas de prevención temprana y de prevención basada en el desarrollo social, con miras a promover el bienestar y el desarrollo saludable de los ciudadanos, centrándose en los niños, niñas y jóvenes;

d) los Estados Miembros deberían elaborar políticas y programas que empoderen a la juventud y utilicen sus recursos para fortalecer los esfuerzos gubernamentales encaminados a reducir la delincuencia y la violencia;

e) los Estados Miembros deberían invertir en la prevención de la violencia contra los niños como un enfoque para prevenir su futura participación en la delincuencia como víctimas o delincuentes, y para reducir los costos de la delincuencia y la violencia;

f) en el contexto de la prevención del delito, los Estados Miembros deberían elaborar políticas y programas para aumentar el acceso de todos a la justicia y acercar los sistemas de justicia penal a los ciudadanos, entre otras cosas mediante una labor policial orientada a la comunidad y el fortalecimiento de las asociaciones con las comunidades locales y el fomento de la confianza entre ellas;

g) los Estados Miembros deberían promover la utilización y la ampliación de programas de prevención basados en pruebas que se adapten a los contextos nacionales o locales;

h) los Estados Miembros deberían adoptar un enfoque de la prevención del delito que tenga en cuenta las cuestiones de género para prevenir y reducir mejor las formas de delincuencia y violencia que afectan a la mujer en particular, incluida la violencia sexual, de género y doméstica, asegurando el compromiso y el liderazgo políticos, aplicando leyes y políticas que promuevan la igualdad entre los géneros, invirtiendo en organizaciones de mujeres, asignando recursos a las actividades de prevención y abordando las múltiples formas de discriminación a que se enfrentan las mujeres;

i) los Estados Miembros deberían promover el uso responsable de la tecnología en la prevención del delito, entre otras cosas asegurándose de que las políticas y los marcos reglamentarios pertinentes estén en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos;

j) a fin de prevenir la delincuencia urbana, los Estados Miembros deberían detectar y abordar los factores de riesgo y de protección relacionados con la delincuencia y la violencia en las comunidades locales y hacer participar y empoderar a la población, incluidos los jóvenes, en la elaboración y aplicación de programas de prevención basados en pruebas;

k) la UNODC, por conducto de sus programas mundiales sobre diferentes aspectos de la prevención del delito, entre ellos el Programa Mundial para la Aplicación de la Declaración de Doha, el Programa Mundial para Hacer Frente a los Retos Penitenciarios, el programa mundial sobre seguridad urbana y buena gobernanza, el Programa Mundial sobre la Violencia contra los Niños en el Ámbito de la Prevención del Delito y la Justicia Penal y el Programa Mundial sobre el Fortalecimiento de la Prevención del Delito y las Respuestas de la Justicia Penal a la Violencia contra las Mujeres, debería seguir prestando asistencia técnica a los Estados Miembros que la soliciten en las esferas de que se ocupan esos programas mundiales, por ejemplo, elaborando instrumentos técnicos y apoyando la ejecución de programas de base empírica, en particular en el Sur Global.