

RESUMEN EJECUTIVO



CENTRO
INTERNACIONAL
PARA LA
PREVENCIÓN
DE LA CRIMINALIDAD

INTERNATIONAL
CENTRE
FOR THE
PREVENTION
OF CRIME

CENTRE
INTERNATIONAL
POUR LA
PRÉVENTION
DE LA CRIMINALITÉ

5.º **Informe** **internacional**

PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD Y SEGURIDAD COTIDIANA: Las ciudades y la Nueva Agenda Urbana

Este es el 5° Informe Internacional sobre la Prevención de la Criminalidad y la Seguridad Cotidiana que el CIPC publica desde que se inició la serie en el año 2008. Como en cada una de las versiones anteriores, este informe brinda una oportunidad única para reflexionar sobre la evolución y el desarrollo de la prevención de la criminalidad a nivel mundial y considerar algunos de sus desafíos, así como las políticas y prácticas prometedoras emergentes.

Este Informe se dirige principalmente a tres sectores clave:

- a) a los decisores y a los representantes electos encargados de garantizar sociedades más seguras e inclusivas, ya sea a nivel nacional, estatal o local;
- b) a los expertos y a los profesionales cuyo trabajo tiene un gran impacto en la implementación de comunidades seguras y sanas, entre otros la policía, la justicia, los trabajadores sociales y de salud así como los profesores, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales;
- c) y a la comunidad científica, incluyendo aquellos que trabajan en universidades e institutos y que contribuyen a fortalecer el conocimiento y la evidencia respecto a la efectividad, los costos y los beneficios de las políticas y las prácticas de prevención.

La información de este informe proviene de una amplia gama de fuentes: reportes producidos por los organismos de Naciones Unidas e instancias internacionales y regionales como el Banco Mundial, la OCDE o la OEA, gobiernos nacionales y locales, e informes provenientes de ONGs y fuentes académicas y de investigación. Como siempre, la extensa red de gobiernos y organizaciones miembros del CIPC involucrados en la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana ha sido una fuente privilegiada de información.

El tema de esta edición: Las ciudades y la Nueva Agenda Urbana

Vivimos actualmente en un mundo de ciudades. El año 2007 fue un punto de inflexión. Hasta ese momento nunca en la historia de la humanidad, la mayoría de los seres humanos habían habitado en espacios urbanos. Este proceso de urbanización planetaria ha implicado una transformación radical de las relaciones humanas, de la ecología y del hábitat en el que vivimos.

El crimen urbano y la violencia son algunos de los desafíos más importantes de las ciudades contemporáneas así como una de las principales preocupaciones de los ciudadanos y los gobiernos en el mundo. En muchos casos las **dinámicas y características urbanas influyen sobre la criminalidad y la violencia**. Es el caso de la segregación, la desigualdad y la pérdida de cohesión social. A pesar de estas dificultades, las **ciudades también proveen oportunidades** de educación, salud, crecimiento emocional, profesional y económico, y son también un espacio de encuentro y de creación de comunidad. Como tal, los **procesos de urbanización** y los vínculos que ahí se tejen **son claves para intervenir y evitar el desarrollo de los factores que propician el crimen**. La ciudad tiene entonces un enorme potencial de transformación.

Es así que, y siguiendo con el mandato central del CIPC, esta nueva edición del informe internacional se concentra en analizar el **papel de las ciudades en relación con la seguridad y la prevención del crimen**. Esto es también un reconocimiento a la importancia de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible – Hábitat III – que se llevará a cabo en Quito en octubre de 2016. La conferencia de Quito es apenas la tercera oportunidad en treinta años en la cual se realizará un debate global sobre las ciudades y sobre los desafíos relativos a la urbanización creciente, los desastres naturales y el cambio climático para una buena gobernanza y para la seguridad. Hábitat III también será la primera conferencia mundial importante tras la adopción de la Agenda de Desarrollo Sostenible en Septiembre de 2015.

Informes internacionales sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana: 2008-14

- 2008: la seguridad de las mujeres y de los jóvenes, en las escuelas y en los espacios públicos
- 2010: la migración, el crimen organizado y las drogas y el alcohol
- 2012: el tráfico de seres humanos y la explotación, los asentamientos informales, las áreas de postconflicto y postdesastre y la producción de drogas en países desarrollados
- 2014: la migración y el movimiento de las personas dentro de los países y a través de las fronteras

TEMAS ABORDADOS

1 Tendencias de la criminalidad y su prevención

Cada nueva versión del Reporte Internacional ofrece una actualización del **conocimiento y de las prácticas en torno a la prevención de la criminalidad a nivel mundial**. Este capítulo examina la tendencia global a la disminución de homicidios y de crímenes tradicionales. Sin embargo, estas tendencias continúan **ilustrando** cuan desigualmente se distribuyen éstos no solo entre las diferentes regiones sino también al interior de éstas y de los países. Mientras esta disminución es evidente en los países occidentales, no lo es tanto en América Latina. Se observa también una continua expansión del enfoque preventivo, donde el 51% de los países reportan planes nacionales para reducir varios tipos de violencia.

Los últimos dos años han sido testigos de una serie de eventos y de avances importantes a nivel mundial y regional que probablemente tendrán un impacto en la prevención. El primer y el segundo capítulo ofrecen un panorama de algunas de estas iniciativas. Es el caso por ejemplo del 13vo congreso de Naciones Unidas de la prevención del crimen y la justicia criminal, la sesión especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre drogas (UNGASS), la agenda 2030 sobre desarrollo sustentable o la cumbre Habitat III. En este primer capítulo se destacan también tres áreas de investigación reciente en torno a la prevención del crimen: la primera reseña resultados de estudios que, por un lado, han demostrado los beneficios del apoyo a las familias en la prevención del crimen y por otro, han evaluado una serie de programas de prevención. La segunda muestra las evidencias recientes sobre el enfoque comunitario de la policía y su rol en la prevención. Finalmente, el capítulo discute sobre las posibles desventajas de ciertos modelos de prevención del crimen.

Principales conclusiones:

- Aun cuando se constata una disminución de la violencia y los crímenes tradicionales a nivel global, el reporte de estos varía sustancialmente entre regiones y entre ciudades. Si bien esta disminución es importante y constante en Europa, América del norte y en algunas partes de África, América latina por el contrario mantiene altos niveles de crímenes violentos.
- Esta disminución global ha sido explicada por un mejoramiento en la gobernanza, en los sistemas de justicia penal, en prácticas de prevención más efectivas, pero también por las transformaciones en el tipo de crimen. El aumento del cibercrimen por ejemplo, podría estar reemplazando formas tradicionales de criminalidad.

- El enfoque preventivo continúa expandiéndose a lo largo del planeta: 51% de los países han puesto en marcha planes nacionales para reducir varios tipos de violencia. Sin embargo, a pesar de esta expansión, los gobiernos de todos los niveles han desarrollado con menos entusiasmo el monitoreo y la evaluación de estas estrategias y programas.

La seguridad urbana

Este capítulo trata sobre la **prevención de la criminalidad desde la perspectiva urbana**. Para ello describe las tendencias, debates y desafíos que las ciudades del mundo deben enfrentar y algunas de las soluciones utilizadas hoy en día en relación con esta temática. Se describen en particular algunas de las discusiones conducidas por ONU-Habitat que llevarán a la adopción de la Nueva Agenda Urbana en la cumbre de Habitat III en Quito. Este capítulo tiene varias secciones. La primera, describe la evolución de las normas y estándares internacionales que han sido adoptados recientemente. La segunda sección, describe una serie de tendencias y desafíos a nivel urbano: El crecimiento de las megalópolis, el aumento de la segregación socio-espacial, la migración, los desastres naturales y la situación de mujeres y niños en la construcción de la seguridad urbana. La tercera y cuarta parte tratan sobre el papel de las ciudades en la implementación de políticas de prevención desde una perspectiva de gobernabilidad urbana, así como una de las grandes innovaciones de las ciudades: el uso de la tecnología para mejorar la seguridad urbana. Finalmente, la última parte se concentra en las prácticas urbanas efectivas de prevención del crimen.

Principales conclusiones:

- Los principales factores que contribuyen a la criminalidad en las ciudades tienen sus raíces en las desigualdades urbanas creadas, reforzadas y mantenidas por la combinación de una mala planificación y diseño urbano y una mala gobernanza de las ciudades. No es el tamaño de éstas, ni la densidad de la población aquello que causa la pérdida de seguridad en las ciudades, sino más bien una urbanización rápida la cual supera el ritmo en que las ciudades pueden acoger nuevos residentes mientras mantienen espacios y servicios públicos de calidad. Esto genera las condiciones para que la criminalidad y la violencia crezcan.
- Es fundamental que los gobiernos municipales asuman posiciones de liderazgo para abogar por la seguridad urbana, la equidad y la inclusión en las ciudades. Los esfuerzos para aumentar la seguridad urbana resultan exitosos cuando:
 - los gobiernos municipales tienen el apoyo de los gobiernos nacionales y subnacionales, en términos de capacidades, recursos humanos y financieros, y para la descentralización de las responsabilidades que permitan que los

planes nacionales de seguridad y las políticas de prevención reflejen los contextos y las prioridades locales;

- las estructuras administrativas apoyan la participación de los diferentes residentes urbanos para participar en el desarrollo, la implementación y la supervisión de las estrategias de seguridad comunitarias;
- los principios de intersectorialidad se aplican para desarrollar estrategias de seguridad integrales, receptivas e inclusivas y que toman en consideración las diferencias de género, raza, edad y cultura;
- las estrategias de desarrollo de la ciudad adoptan una visión a largo plazo, que muestran un equilibrio entre prevención social y situacional de manera transversal en todos los contextos urbanos, los cuales incluyen la planificación y el diseño urbano, la vivienda, la reducción de la pobreza, el empleo, la educación, la igualdad de género y la cohesión social, así como las situaciones de crisis humanitarias urbanas.

Ciudad, territorio y políticas de seguridad pública, una perspectiva latinoamericana

Este capítulo se concentra en un problema transversal en la puesta en marcha de políticas de seguridad: el problema de la **coordinación territorial**. Los procesos de descentralización y el aumento del poder relativo de las ciudades en relación con los estados nacionales plantean retos importantes en términos de gobernabilidad local. ¿Cómo coordinar las políticas nacionales y locales para mejorar los resultados de las políticas de prevención? Este capítulo intenta abordar esta pregunta a partir de un estudio de casos comparado desde el punto de vista de 10 ciudades latinoamericanas. Se analizan específicamente los procesos de articulación territorial en Ciudad Juárez, Aguascalientes (México), San Salvador (El Salvador), Bogotá (Colombia), Quito (Ecuador), Lima (Perú), Santiago (Chile), Rosario (Argentina), Recife y Río de Janeiro (Brasil). La primera parte define los procesos de coordinación territorial desde la perspectiva de la gobernabilidad urbana. La segunda, contextualiza las tendencias de la urbanización y de la criminalidad en América Latina. La tercera, estudia la evolución y emergencia de las políticas de seguridad ciudadana en la región observando los desarrollos normativos e institucionales. En la cuarta parte se analizan específicamente los procesos de articulación territorial entre estas ciudades y las estructuras nacionales. Finalmente, se realiza un análisis de estos resultados, poniendo énfasis en recomendaciones orientadas a mejorar el desarrollo de los aspectos territoriales de las políticas y de seguridad y de prevención.

Principales conclusiones:

- El éxito de las políticas de prevención en las ciudades radica en la sinergia en los procesos de coordinación territorial entre los diferentes niveles e instancias de gobierno y en la apropiación de herramientas con el objetivo de disminuir las tasas de delincuencia. En estos procesos, la participación ciudadana ha sido fundamental.
- Estos procesos de coordinación han sido exitosos cuando:
 - la autoridad territorial respectiva ha estado implicada directa y permanentemente;
 - la comunidad ha estado involucrada a través de procesos participativos;
 - los procesos de coordinación han sido institucionalizados;
 - se han creado y formado equipos internos especializados en seguridad.

Prevenición de la criminalidad en los transportes públicos urbanos

Este capítulo se focaliza sobre un aspecto esencial de las ciudades: **el transporte público urbano** y particularmente su relación con la prevención de la criminalidad y el sentimiento de inseguridad. Para ello pone especial énfasis en los factores de riesgo propios a los espacios de transporte, pero también en la **influencia** que la organización de la ciudad tiene sobre la seguridad de éstos. El capítulo está dividido en tres partes. La primera parte observa las tendencias en materia de criminalidad y de sentimiento de inseguridad en el transporte a través del mundo. Este es un ejercicio particularmente complejo ya que los datos sobre estos fenómenos son escasos, incompletos y con niveles de desagregación distintos, lo que dificulta la comparación entre países. La segunda parte presenta los factores de riesgo en materia de criminalidad y de sentimiento de inseguridad en esta temática. Estos pueden estar ligados al transporte mismo, por ejemplo, la arquitectura de los espacios o la aglomeración de personas, pero también a la ubicación del transporte al interior de la ciudad, a la influencia del entorno construido, a las actividades comerciales y a la organización social que le rodea. Finalmente, la tercera parte se interesa por las prácticas de prevención propiamente dichas. El capítulo pone especial énfasis en la integración de la prevención en el transporte público con aquella propia de la ciudad. También resalta las normas que a nivel internacional que han sido recientemente adoptadas en este ámbito. El capítulo concluye con la presentación de una clasificación de prácticas de prevención.

Principales conclusiones:

- En el caso del transporte público, si bien éste presenta características sociales y físicas propias, para que una estrategia de prevención sea eficaz es fundamental que ésta se desarrolle de manera integrada y continua entre la política de prevención de la ciudad y aquella del transporte.
- Al igual que en muchas otras estrategias de prevención, se constata que las estrategias de prevención en el transporte son eficaces cuando:
 - presentan un diagnóstico profundo de la situación;
 - se cuenta con la participación de todos los actores interesados;
 - se tiene un enfoque integral y multisectorial de intervención y;
 - se realiza una evaluación de su implementación.

Prevenición de la criminalidad ligada al consumo de drogas en el contexto urbano

Este capítulo se enfoca en la **prevención de la criminalidad ligada al consumo de drogas** en un contexto urbano. El capítulo está dividido en cuatro partes. La primera, explica las diferentes relaciones existentes entre el consumo de drogas y la criminalidad, incluyendo la discusión sobre si existe una relación causal o solo una correlación entre ambas. En ésta se resalta también el hecho que el consumo de diferentes drogas tiene un impacto diferente de acuerdo a los actos delictivos asociados. En la segunda parte, se presentan las tendencias mundiales a nivel de consumo, de legislación y el papel de las ciudades en materia de prevención. Se presenta además la evolución de las convenciones internacionales, las cuales proveen lineamientos a países y ciudades. La tercera parte busca identificar los elementos necesarios para que una estrategia de prevención de la criminalidad en este ámbito sea eficaz. En esta sección se destacan tres enfoques: la prevención del consumo propiamente dicho, la prevención de la criminalidad ligada al consumo y la prevención de la reincidencia. Finalmente, y elaborado a partir de un estudio reciente del CIPC, el capítulo ilustra los componentes de una estrategia efectiva de prevención a través de un análisis de enfoques de prevención desarrollado en ocho ciudades de diferentes países.

Principales conclusiones:

- No existe una relación lineal entre el consumo de drogas y la criminalidad, pero si muchos factores en común asociados a ellos.
- Aparte de los elementos comunes con las estrategias de prevención efectiva del crimen a nivel urbano, una estrategia de prevención del abuso de drogas debería incluir lo siguiente:

- estas deben ser holísticas y multisectoriales y facilitar la integración multinivel entre los diferentes niveles de gobierno, así como promover un entorno social favorable que reduzca la marginalización;
- deben dejar espacio a la autonomía de las ciudades, particularmente en el caso de los programas de reducción de daños;
- deben incorporar mecanismos de seguimiento y evaluación;
- deben favorecer el intercambio continuo de información entre organismos no gubernamentales y gubernamentales así como a nivel local, regional e internacional.

Las ciudades y la prevención de la radicalización violenta

Este capítulo trata sobre las **problemáticas urbanas ligadas a la radicalización violenta** así como al papel que, progresivamente, las ciudades están asumiendo en relación con la prevención de este fenómeno. El capítulo se divide en cuatro partes. La primera presenta una revisión global de la radicalización como un problema emergente a nivel mundial. Entre otros temas, se examina la distribución desigual de atentados terroristas en diferentes regiones del mundo, así como la subestimación de la extrema derecha, especialmente en América del Norte. Es particularmente preocupante la situación en Medio Oriente, en el norte de África y en Asia del sur. También se pone el acento en el escaso conocimiento que se tiene en la materia así como en la fuerte presencia de hombres jóvenes involucrados en este proceso y la creciente preocupación por el rol que juegan las mujeres. La segunda parte se concentra en los factores locales que tienen influencia sobre los procesos de radicalización. Los problemas de integración y de cohesión social de las comunidades culturales aparecen como factores importantes. Las últimas partes se concentran sobre las acciones implementadas a nivel internacional, nacional y local para prevenir este fenómeno. La tercera trata sobre las normas y estándares internacionales. La cuarta analiza los principales tipos de estrategias nacionales, así como los diferentes tipos de medidas implementadas por las ciudades para frenar este fenómeno. En esta última parte, se realizó un análisis comparativo de ciudades que han implementado este tipo de estrategias.

Principales conclusiones:

- Las ciudades están siendo progresivamente más importantes en la comprensión y en la lucha contra la radicalización violenta y han alcanzado un grado importante de autonomía.
- La radicalización violenta en las ciudades sería el resultado de un conjunto de factores individuales y grupales anclados territorialmente a una comunidad frecuentemente aislada o poco integrada al resto de la ciudad. De esta forma, los factores que explican la radicalización al interior de la ciudad no son muy

diferentes de los problemas que enfrentan cotidianamente las ciudades contemporáneas, es decir, inclusión, cohesión, marginalización, segregación. Las soluciones no estarían tampoco muy lejos de los esfuerzos de prevención que se desarrollan hoy en día a nivel urbano en relación con otras problemáticas.

- En efecto, salvo el componente religioso y de cierta forma, el enfoque de contra-discurso, los modelos de intervención sobre la radicalización no son muy distintos de otros enfoques de prevención a nivel local-comunitario, por ejemplo aquellos enfocados en el crimen. De esta forma, programas exitosos que refuerzan la integración, la cohesión y la resiliencia de las comunidades pueden ser efectivos para prevenir la radicalización.
- El debate que se instala entonces es saber si enfoques de contra extremismo violento (CVE en inglés), podrán ser respuestas útiles y efectivas en el nivel local-comunitario o si en este caso bastan los enfoques integrales antes mencionados.

**El 5.º Informe Internacional sobre Prevención
de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana**

estará disponible en el sitio internet del CIPC
www.cipc-icpc.org

Para mayores informaciones, no dude en contactarnos:

Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad
465, rue Saint-Jean, bureau 803, Montréal (Québec) H2Y 2R6 CANADA
+1 514 288-6731
cipc@cipc-icpc.org