



CENTRO  
INTERNACIONAL  
PARA LA  
PREVENCIÓN  
DE LA CRIMINALIDAD

INTERNATIONAL  
CENTRE  
FOR THE  
PREVENTION  
OF CRIME

CENTRE  
INTERNATIONAL  
POUR LA  
PRÉVENTION  
DE LA CRIMINALITÉ

# PREVENCIÓN

## DE LA CRIMINALIDAD

### Y SEGURIDAD CIUDADANA

# INFORME INTERNACIONAL 2012



# Informe Internacional sobre la Prevención de la Criminalidad y la Seguridad Ciudadana 2012



Para la edición en línea,  
Escanee el siguiente código QR  
O ingrese a [www.ICPC-IR.org](http://www.ICPC-IR.org)

El Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), localizado en Montreal, Canadá, es la organización líder en la prevención de la criminalidad a nivel mundial. Fundada en 1994, su misión es promover estándares internacionales en materia de prevención de la criminalidad y justicia penal, con el objetivo de promover la seguridad ciudadana y mejorar así la calidad de vida para todos. El CIPC trabaja con gobiernos miembros, organizaciones locales e internacionales y autoridades en todos los niveles de gobierno, y se encuentra activo en América, Europa, África y Oceanía. El CIPC ofrece una amplia base de conocimientos – tanto técnicos como conceptuales – en la prevención de la criminalidad y en las políticas, prácticas y herramientas correspondientes, que buscan reducir los factores de riesgo asociados a la criminalidad, la violencia y la inseguridad.

Esta publicación fue financiada principalmente por el Ministerio de Seguridad Pública de Canadá, el Secretariado general del Comité Interministerial de las ciudades del Gobierno de Francia, y el Ministerio de Seguridad pública de Quebec. Todos los miembros del CIPC contribuyeron para la realización de este proyecto.

**Equipo editorial y de producción:**

El Informe Internacional 2012 fue producido bajo la supervisión de la Dra. Paula Miraglia, Directora General del CIPC.

Director editorial: Dr. Rolando Ochoa

Investigadores: Esteban Benavides, Vivien Carli, Stéphanie Ferland, Julie Kropp y Joanie Prince.

Asistentes de investigación: Pier Angelli de Luca Maciel, Sandrine Benoit, Hannah Gringard

Preparación de los estudios de caso: Vivien Carli

Directora de producción: Emilie Gauduchon

Revisor: William García Machado

Diagramación y diseño de la cubierta: Épicentre

En la preparación de este Informe colaboraron todos los miembros del personal del CIPC: Esthela Alvarado, Kassa Bourne, Serges Bruneau, Cvetanka Georgieva y Marina Menezes

Traducción: Jorge Parra (architextes@gmail.com), con la colaboración de María Isabel Llano, Teresa Santos, Matilde Schoenfeld y Arturo Parra

**Copyright**

© Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), Montreal, 2012

ISBN: 978-2-921916-79-0

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida en forma total o parcial, almacenada en un sistema de recuperación ni transmitida de forma alguna o por cualquier medio, sin la autorización previa y escrita del Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, o como sea expresamente permitido por las leyes, o según los términos acordados con la organización de derechos de reproducción gráfica apropiada. Cualquier pregunta relacionada con la reproducción, fuera de los alcances estipulados anteriormente, debe ser dirigida al Director de publicaciones del CIPC, a la dirección que aparece abajo.

**Cita sugerida**

CIPC (Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad). 2012. *Informe Internacional sobre la Prevención de la Criminalidad y la Seguridad Ciudadana*. Montreal: CIPC.

**Publicado por:**

Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad  
465, rue Saint-Jean, bureau 803  
Montréal (Québec) H2Y 2R6 CANADA  
+1.514.288.6731  
cipc@crime-prevention-intl.org

Este Informe se encuentra disponible en inglés, francés y español en el sitio web del Informe Internacional: [www.ICPC-IR.org](http://www.ICPC-IR.org)

Palabras claves: asentamientos informales, informe, política, postconflicto, postdesastre, producción de drogas, seguridad, tráfico de seres humanos

**Limitación de responsabilidad:**

El contenido editorial del Informe Internacional sobre la Prevención de la Criminalidad y la Seguridad Ciudadana 2012 representa los puntos de vista y los resultados de las investigaciones llevadas a cabo por los autores, y no necesariamente la de sus patrocinadores o proveedores de fondos, o de las partes consultadas durante su preparación.

Las fotografías que se encuentran en este Informe son utilizadas tan sólo con el propósito de ilustrar. Éstas no implican ningún estado de salud en particular, actitudes, comportamientos o acciones por parte de cualquier persona que aparezca en la fotografía. Éstas no reflejan necesariamente los puntos de vista del CIPC, sino tan sólo aquellos de los fotógrafos.



Deseamos agradecer particularmente a los miembros del CIPC, quienes contribuyeron con sus ideas, información y orientación para la realización de este Informe Internacional.

Igualmente nos gustaría agradecer a nuestro Consejo de administración (2010-2011) por su apoyo:

**Sra. Chantal Bernier**

Presidenta

**Sra. Barbara Holtmann**

Vicepresidenta

**Sr. Michel Marcus**

Vicepresidente

Foro Europeo para la Seguridad Urbana

**Sr. Paul Girard**

Tesorero

**Sr. Erich Marks**

Secretario

Congreso Alemán para la Prevención de la Criminalidad

**Sr. Patrice Allard**

Administrador

Ciudad de Montreal

**Dr. Vincenzo Castelli**

Administrador

Onlus Nova Consorzio per l'innovazione sociale

**Dr. Adam Tomison**

Administrador

Australian Institute of Criminology

Deseamos agradecer muy sinceramente a todos los expertos que colaboraron con sus consejos y ayuda especializada: Marcelo Aebi, Kauko Aromaa, Elena Azaola, Alioune Badiane, Claudio Beato, Gustavo Beliz, Adam Crawford, Natalia Delgrande, Estela-Marís Deon, Benoit Dupont, Ross Hastings, Barbara Holtmann, Peter Homel, Tim Hope, Mary-Anne Kirvan, Erich Marks, Massimiliano Mulone, Andrew Paterson, Azzedine Rakkah, Slawomir Redo, Dennis P. Rosenbaum, Benjamin R. Santa Maria, Margaret Shaw, Michael Tonry, Elrena Van der Spuy, Carlos Vilalta-Perdomo, Jennifer Wood y Anne Wyvekens.

La participación de diez miembros del Comité editorial en el encuentro del mismo, llevado a cabo del 25 al 26 de octubre de 2010 en Montreal, enriqueció considerablemente el Informe. Su estímulo y apoyo fueron una gran fuente de motivación e inspiración.

Igualmente agradecemos a los autores de las Contribuciones Especiales quienes, con sus conocimientos especializados, han enriquecido el Informe Internacional: Anna Alvazzi, Jennifer Becker, Vincenzo Castelli, Yvon Dandurand, Leticia Peña y Jennifer Erin Salahub.

Con su asesoría, ideas, investigaciones y sugerencias, muchos profesionales, investigadores y tomadores de decisión hicieron valiosas contribuciones para mejorar este Informe. No podemos nombrarlos a todos de forma individual, pero igualmente deseamos hacerles llegar nuestros más sinceros agradecimientos por su tiempo y apoyo.



# Mensaje de la presidenta del CIPC

La prevención de la criminalidad constituye actualmente un importante componente de la política criminal en todo el mundo. Desde hace 16 años, el CIPC ha estado a la vanguardia para hacer de la prevención un elemento central en el desarrollo de comunidades exitosas, eficaces y humanas, por medio de prácticas e iniciativas que mejoren la seguridad y fomenten la resiliencia. El Informe Internacional sobre la Prevención de la Criminalidad y la Seguridad Ciudadana constituye una publicación emblemática y es una de las muchas maneras a través de las cuales el CIPC apoya a la comunidad que trabaja en el área de la prevención. En este Informe se exploran y analizan las últimas tendencias en materia de prevención de la criminalidad y algunos temas que pueden llegar a ser fundamentales a corto plazo.

Esta tercera edición del Informe Internacional se fundamenta en los logros del pasado y avanza naturalmente hacia una publicación más profunda y analítica. El lector notará importantes cambios en la manera como el Informe enfoca y presenta los temas. Esperamos sinceramente que ésta permita reflexiones más matizadas y que, además, destaque aquellas ideas e iniciativas que permitan estimular la innovación entre los responsables de las decisiones y todos aquellos quienes participan en la prevención de la criminalidad.

El Informe Internacional de 2012 enfrenta el desafío de explorar nuevas fronteras en la prevención de la criminalidad, así como en el análisis de aquellas áreas en las cuales ya se ha adelantado un trabajo que se encuentra bien consolidado. Los desafíos que implican las altas tasas de criminalidad, la violencia y la victimización son muchos, y éstos ponen a prueba la creatividad de las autoridades y las comunidades en el futuro inmediato. A través del Informe Internacional, el CIPC contribuye a dar el impulso necesario para continuar trabajando en el sendero de la seguridad y de las comunidades saludables a través de la prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana. Espero sinceramente que el Informe Internacional 2012 del CIPC logre ayudar a hacer avanzar de forma eficaz la prevención de la criminalidad a través de la continua acumulación de información especializada y de su análisis a escala mundial.

**Chantal Bernier**

Presidenta, CIPC



# Mensaje de la Directora General del CIPC

La prevención de la criminalidad, hoy en día, es un campo consolidado, que cuenta con una comunidad de profesionales e investigadores perseverantes en el mundo entero. Del mismo modo, observamos que los gobiernos han adquirido una mayor comprensión de los beneficios que se obtienen al adoptar un método de prevención en términos de resultados, sostenibilidad y garantías de los derechos fundamentales.

La edición 2012 del Informe Internacional hace eco al carácter central que la prevención ha ido cobrando en estos últimos años, del conocimiento firme que se ha generado sobre el tema y de la manera en que los gobiernos descubren, a diferentes niveles que la prevención es la solución a muchos de los retos impuestos por el crimen y la violencia.

En estos diecisiete años de existencia, el CIPC ha fomentado enérgicamente la prevención de la criminalidad, afirmando que la seguridad es un derecho y un elemento esencial para el desarrollo, salud y bienestar de los países, ciudades y comunidades.

Mediante la elección de concentrarse en cuatro temas que representan los desafíos peculiares de la prevención de la criminalidad: tráfico de personas, asentamientos informales, zonas postdesastre y postconflicto, y producción de drogas en los países desarrollados; el Informe Internacional 2012 pretende afianzar la prevención de la criminalidad desde una perspectiva basada en derechos, proporcionando a los tomadores de decisiones interpretaciones de vanguardia, herramientas y soluciones sobre estos temas.

Algunas de las lecciones aprendidas de la edición 2012 consisten en que se puede enfrentar la criminalidad de manera multidisciplinaria y muy innovadora, que la comparación e intercambios internacionales no sólo pueden inspirar, sino también contribuir a desarrollar políticas muy concretas y soluciones eficientes que reafirman la ciudadanía, las cuales son a la vez bien planificadas y orientadas. Este Informe señala igualmente las áreas en las que se requieren mejores conexiones y en las que el conocimiento de la prevención de la criminalidad todavía necesita ser construido.

El Informe 2012 incluye igualmente los resultados de la primera “Encuesta Global sobre Seguridad en las Ciudades”, realizada por el CIPC en un intento por recopilar los datos sobre los programas de prevención de la criminalidad en las ciudades a nivel mundial.

La seguridad local ha sido un factor clave de la misión del CIPC desde su creación y esta visión general nos permite tanto reiterar la pertinencia de las estrategias locales, así como proporcionar excelentes motivos para que se pueda mejorar.

Este Informe Internacional es el resultado del trabajo dedicado de un equipo de investigadores del CIPC que incluye contribuciones de la amplia red de asociados del Centro. Por lo tanto, es un ejemplo primordial del compromiso del CIPC de ir en busca de nuevas y mejores maneras de fomentar la seguridad a nivel mundial.

**Paula Miraglia**

Directora General, CIPC

- III Agradecimientos
- V Mensaje de la presidenta del CIPC
- VII Mensaje de la Directora General del CIPC
- X Lista de acrónimos
  
- 1 **Capítulo 1**  
**Introducción al Informe Internacional de 2012**
- 3 Un enfoque de la prevención de la criminalidad basado en los derechos humanos
- 5 Nociones fundamentales sobre la prevención de la criminalidad
- 5 Directrices de la ONU
- 6 El Informe Internacional 2012
- 9 Conclusiones
  
- 11 **Capítulo 2**  
**Información sobre la criminalidad y tendencias a observar**
- 13 Introducción
- 13 La criminalidad, ¿en desarrollo o descenso?
- 15 Tendencias del homicidio a escala mundial
- 17 La población carcelaria como indicador:  
¿más cárceles (y más prisioneros) reducen realmente el delito?
- 18 El reto de la producción global de datos
- 18 Dos tendencias para observar en el futuro:  
los medicamentos falsificados y el delito en el transporte
- 21 Conclusiones
  
- 23 **Capítulo 3**  
**Tráfico y explotación de personas**
- 25 Introducción
- 26 Definiciones de tráfico, explotación y contrabando de personas
- 28 Factores de expulsión y factores de atracción
- 29 Tendencias en el tráfico y la explotación de personas
- 31 ¿Quiénes son los traficantes de personas?
- 32 Herramientas para prevenir el tráfico y la explotación de personas
- 36 Conclusiones
- Estudios de caso**
- 38 Ucrania
- 44 Perú
- Contribuciones**
- 50 La respuesta de las ONG al tráfico de personas en Europa:  
objetivos, funciones, acciones y problemas
- 53 Reorientación de las estrategias de prevención del tráfico de personas
  
- 58 **Capítulo 4**  
**Asentamientos informales**
- 61 Introducción
- 61 ¿Tugurio o asentamiento informal?
- 63 Antecedentes, diversidad y debates sobre los asentamientos informales
- 64 Privación de los derechos ciudadanos, ciudadanía y criminalidad en los asentamientos informales
- 65 Preservar la seguridad en los asentamientos informales: una importante experiencia  
y la necesidad de utilizar enfoques globales
- 67 Conclusiones

	<b>Estudio de caso</b>
68	Brasil: Las UPP y la UPP Social en Río de Janeiro
	<b>Contribución</b>
75	Pobreza y violencia en Ciudad Juárez, Chihuahua, México: una consecuencia del desarrollo urbano especulativo
81	<b>Capítulo 5</b>
	<b>Áreas de postconflicto y postdesastre</b>
83	Introducción
84	Amenazas a la seguridad y a la protección después de un conflicto
85	Postdesastres y seguridad
87	Incluir la prevención de la criminalidad en las intervenciones de postdesastre y postconflicto
90	Conclusiones
	<b>Estudios de caso</b>
91	Mozambique
96	Haití
	<b>Contribuciones</b>
101	Prevención de la criminalidad en áreas de postconflicto y postdesastre
105	Retos de la seguridad en Estados frágiles y afectados por el conflicto
111	<b>Capítulo 6</b>
	<b>Producción de drogas en los países desarrollados</b>
113	Introducción
114	Producción de drogas en países desarrollados: cifras y hechos
117	Efectos de la presencia de drogas a nivel comunitario, costos en la salud y la seguridad ciudadana
118	Prevención de los efectos de la producción y el comercio de drogas en países desarrollados: Un enfoque integrado
122	Conclusiones
	<b>Estudio de caso</b>
124	Canadá
135	<b>Capítulo 7</b>
	<b>Seguridad en las ciudades: Encuesta Global del CIPC de 2011</b>
137	Introducción
137	Metodología y diseño de la Encuesta
138	La Encuesta: datos descriptivos generales de los encuestados
139	Prevención de la criminalidad en las ciudades
143	Percepciones a nivel municipal
145	Conclusiones
147	<b>Conclusiones finales</b>
	<b>Anexos</b>
149	Miembros del comité editorial del Informe Internacional del CIPC
150	Lista de los autores de las Contribuciones
151	Encuesta Global sobre Seguridad en las Ciudades
	<b>Bibliografía</b>
156	Obras citadas
164	Lecturas recomendadas

# Lista de acrónimos

## A

- ACNUR:** Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
- AEDH:** Agir Ensemble pour les Droits de l'Homme (Actuar juntos por los Derechos Humanos)
- AIC:** Australian Institute of Criminology (Instituto Australiano de Criminología)
- APL:** Armas Pequeñas y Ligeras
- ASFC:** Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá
- AusAID:** Australian Agency for International Development (Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional)

## B

- BID:** Banco Interamericano de Desarrollo

## C

- CADUMS:** Canadian Alcohol and Drug Use Monitoring Surveys (Encuesta de Seguimiento al Consumo de Alcohol y Drogas en Canadá)
- CCTV:** Closed-Circuit Television (Circuito Cerrado de Televisión)
- CDSA:** Controlled Drug and Substances Act (Ley sobre drogas y otras sustancias controladas)
- CEPE:** Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
- CG-PRM:** Comando Geral da Policia da Republica de Moçambique (Comando General de la Policía de la República de Mozambique)
- CHS Alternativo:** Capital Humano y Social Alternativo, Perú
- CIA:** Central Intelligence Agency (Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos)
- CICAD:** Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas
- CIPC:** Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad
- CISC:** Criminal Intelligence Service Canada (Servicio Canadiense de Inteligencia Criminal)
- CNCS:** Conselho Nacional de Combate ao HIV/SIDA (Consejo Nacional para el control del VIH/SIDA de Mozambique)
- CND:** Commission on Narcotic Drugs (Comisión de Estupeficientes)
- CNDH:** Comisión Nacional de los Derechos Humanos
- COMPACT:** European Action for Compensation for Trafficked Persons (Acción Europea para la Compensación a las Víctimas del tráfico de personas)
- CONAVI:** Comisión Nacional de Vivienda

- CPDJJP:** Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal
- CPTED:** Crime Prevention through Environmental Design (Prevención de la Criminalidad a Través del Diseño Ambiental)
- CRED:** Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (Centro para la Investigación de la Epidemiología de los Desastres)
- CSI:** Confederación Sindical Internacional

## D

- DAES:** Departamento de Economía y Asuntos Sociales de las Naciones Unidas
- DDR:** Desarme, Desmovilización y Reintegración
- DEA:** Drug Enforcement Administration (Dirección de Control de Drogas)
- DFID:** Department for International Development (Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido)

## E

- ECOSOC:** Consejo Económico y Social
- EE.UU:** Estados Unidos
- EFUS:** Foro Europeo para la Seguridad Urbana
- EM-DAT:** Emergency Events Database (Base de datos internacional sobre desastres)
- ENATW:** European Network Against Trafficking in Women (Red Europea Contra la Trata de Mujeres)
- ENPATES:** European NGOs' Platform Against Trafficking, Exploitation, and Slavery (Plataforma Europea de ONG Contra la Trata, la Explotación y la Esclavitud)
- ETA:** Estimulantes de Tipo Anfetamínico

## F

- FBI:** Federal Bureau of Investigation (Departamento Federal de Investigaciones)
- FEMA:** Federal Emergency Management Agency (Agencia Federal de los Estados Unidos para el Manejo de Emergencias)
- FFSU:** Foro Francés para la Seguridad Urbana
- FGV:** Fundação Getulio Vargas (Fundación Getulio Vargas)
- FMI:** Fondo Monetario Internacional
- FOMICRES:** Force for Crime Investigation and Social Reinsertion (Fuerza para la Investigación de la Criminalidad y la Reinserción Social, Mozambique)
- FRELIMO:** Frente de libertação de Moçambique (Frente de liberación de Mozambique)



**G**

**GAATW:** Global Alliance Against Traffic in Women (Alianza Global contra la Trata de Mujeres)

**GIZ:** Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Agencia Alemana para la Cooperación Internacional)

**GRETA:** Grupo de Expertos en Lucha contra la Trata de Seres Humanos

**H**

**HEUNI:** Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia

**HSRP:** Human Security Report Project (Proyecto del Informe sobre Seguridad Humana)

**I**

**IBGE:** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística)

**IBPS:** Instituto Brasileiro de Pesquisa Social (Instituto Brasileiro de Investigaciones Sociales)

**ICCLR:** International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy (Centro Internacional para la Reforma del Derecho Penal y las Políticas de Justicia Penal)

**ICESI:** Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad

**ICG:** International Crisis Group

**ICSDP:** International Centre for Science in Drug Policy (Centro Internacional de Ciencia en Política de Drogas)

**IDPC:** Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas

**IETS:** Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (Instituto de Estudios del Trabajo y la Sociedad en Brasil)

**IIED:** International Institute for Environment and Development (Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo)

**IMPACT:** International Medical Products Anti-Counterfeiting Taskforce (Grupo Especial Internacional contra la Falsificación de Productos Médicos)

**INE:** Instituto Nacional de Estadística

**INFONAVIT:** Instituto Nacional para el Fomento de la Vivienda de los Trabajadores

**INHESJ:** Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice (Instituto Nacional de Altos Estudios de la Seguridad y la Justicia)

**IPP:** Instituto Pereira Passos

**K**

**KENSUP:** Kenya Slum Upgrading Project (Proyecto de Mejoramiento de Barrios Marginales en Kenia)

**KFW:** Kreditanstalt für Wiederaufbau (Banco Alemán de Desarrollo)

**M**

**MDMA:** 3,4-metilendioximetanfetamina (Éxtasis)

**MINURCAT:** Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad

**MINUSTAH:** Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití

**MIPYMES:** Micro, pequeñas y medianas empresas

**N**

**NCETA:** National Centre for Education and Training on Addiction (Centro Nacional de Educación y Capacitación sobre la Adicción)

**NDARC:** National Drug and Alcohol Research Centre (Centro Nacional de Investigaciones sobre Drogas y Alcohol)

**NDRI:** National Drug Research Institute (Instituto Nacional de Investigación sobre Drogas)

**NDS:** National Drug Strategy (Estrategia Nacional contra las Drogas)

**NDSF:** National Drug Strategic Framework (Marco Estratégico Nacional contra las Drogas)

**NPB:** National Parole Board (Consejo Nacional de libertad Condicional)

**NSDF:** National Slum Dwellers Federation (Federación Nacional de Habitantes de Barrios Marginales)

**O**

**OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

**ODI:** Overseas Development Institute (Instituto de Desarrollo de Ultramar)

**OEDT:** Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías

**ODM:** Objetivos de Desarrollo Del Milenio

**OIM:** Organización Internacional para las Migraciones

**OIT:** Organización Internacional del Trabajo

**OMS:** Organización Mundial de la Salud

**ONDCP:** Office of National Drug Control Policy (Oficina de Política Nacional de Control de Drogas)

**ONG:** Organización no Gubernamental

**ONU:** Organización de las Naciones Unidas

**ONUB:** Operación de las Naciones Unidas en Burundi

**ONUDD:** Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

**ONU-Hábitat:** Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

**ONUMOZ:** Operación de las Naciones Unidas en Mozambique

**ONUSIDA:** Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA

**OSCE:** Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

**OSISA:** Open Society Initiative for Southern Africa (Iniciativa Sociedad Abierta para África Austral)

## P

**PAN:** Plan de Acción Nacional

**PEV:** Plan Estratégico de Vecindad

**PNB:** Producto Nacional Bruto

**PNP:** Policía Nacional del Perú

**PNUD:** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

**PRONAF:** Programa Nacional Fronterizo

**PSI:** Pharmaceutical Security Institute (Instituto de Seguridad Farmacéutica)

## R

**RENAMO:** Resistência Nacional Moçambicana (Resistencia Nacional Mozambiqueña)

**RETA:** Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines

**RCMP:** Royal Canadian Mounted Police (Real Policía Montada de Canadá)

## S

**SAPS:** South African Police Service (Servicio de Policía Sudafricano)

**SAS:** Small Arms Survey (Encuesta sobre Armas Ligeras)

**SCC:** Servicio Correccional de Canadá

**SCIENCE Institute:** Sociedade Científica da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Sociedad Científica de la Escuela Nacional de Ciencias Estadísticas)

**SCQ:** Société de Criminologie du Québec (Sociedad de Criminología de Quebec)

**SCRC:** Servicio Canadiense de Información Criminal (Criminal Intelligence Service Canada)

**SIDA:** Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida

**SIG:** Sistema de información geográfica

**SPARC:** Society for the Promotion of Area Resource Centres (Sociedad para la Promoción de Centros de Recursos por Zona)

**SPC:** Standing Police Capacity (Capacidad Permanente de Policía)

**START:** Stabilisation and Reconstruction Task Force (Destacamento Especial de Estabilización y Reconstrucción)

## T

**TAE:** Tools for Arms (Herramientas por Armas)

**TLCAN:** Tratado de libre Comercio de América del Norte

## U

**UE:** Unión Europea

**UN-CTS:** United Nations Survey on Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems (Encuesta de las Naciones Unidas sobre Tendencias del Delito y Funcionamiento de los Sistemas de Justicia Penal)

**UNES:** Unidad de Normalización, Evaluación y Seguimiento

**UNFPA:** Fondo de Población de las Naciones Unidas

**UN-GIFT:** Iniciativa Global de las Naciones Unidas para la Lucha contra el Tráfico de Personas

**UNICEF:** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

**UNICRI:** Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Criminalidad y la Justicia

**UNIDIR:** Instituto de las Naciones Unidas de Investigación para el Desarme

**UPP:** Unidad de Policía Pacificadora

**USAID:** United States Agency for International Development (Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional)

**USDOJ:** United States Department of Justice (Departamento de Justicia de Estados Unidos)

**USIP:** United States Institute of Peace (Instituto Estados Unidos para la Paz)

## V

**VIH:** Virus de Inmunodeficiencia Humana

**VPUU:** Violence Prevention through Urban Upgrading (Prevención de la Violencia a través del Mejoramiento Urbano)







Mensaje de paz y contra la violencia en una cartelera de un restaurante después de la explosión de tres bombas en un centro vacacional egipcio en el Mar Rojo de Dahab. Egipto, 25 de abril de 2006.  
© David Silverman/iStockphoto

# 1

## **INTRODUCCIÓN AL INFORME INTERNACIONAL DE 2012**



Encuentro de líderes comunitarios  
en Mangueria Favela, Río, Brasil, julio de 2011.  
© Secretaria de Assistência Social  
e Direitos Humanos





# Introducción al Informe Internacional de 2012

El objetivo del Informe Internacional sobre la Prevención de la Criminalidad y la Seguridad Ciudadana es proporcionar una visión matizada de la prevención de la criminalidad a escala mundial. Este Informe es una fuente de información, de datos y, lo más importante, de ideas acerca del tema de la prevención de la criminalidad para profesionales, responsables de la toma de decisiones y académicos. Su tarea es crear conciencia acerca de la importancia de incluir la prevención de la criminalidad como un tema permanente en los programas de los gobiernos que buscan reducir el daño causado por la criminalidad en sus jurisdicciones. En esta edición de 2012, el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) espera sacar provecho del trabajo realizado en 2008 y 2010 para presentar al lector una visión completa de los temas importantes en la actualidad en materia de prevención de la criminalidad, y los principales avances en esta importante área de la gobernanza. Como lo ha hecho anteriormente, el Informe Internacional se centra en los problemas actuales de la criminalidad y su relación con la prevención. Se basa en el trabajo propio del CIPC alrededor de la prevención de la criminalidad y es el producto de la labor que ha llevado a cabo durante toda su historia. Este capítulo introductorio trata de abordar, especialmente para los nuevos lectores, el marco conceptual en el cual el CIPC sitúa la prevención de la criminalidad, así como conceptos claves utilizados en todo el Informe.

## Un enfoque de la prevención de la criminalidad basado en los derechos humanos

El trabajo del CIPC se enmarca dentro de un enfoque basado en los derechos humanos para la prevención de la criminalidad. Los derechos individuales básicos deben guiar la acción de los gobiernos y la elaboración de políticas, pues esto contribuirá a promover un nivel de vida apropiado para todos los ciudadanos, independientemente de su localización u otros factores socioeconómicos determinantes (Johnson y Forsyth, 2002). La Prevención de la Criminalidad y la Seguridad Ciudadana incluyen una serie de variables que buscan promover los valores de igualdad,

educación, libertad con respecto a la persecución, y muchos otros derechos del individuo y las comunidades. Así, la prevención de la criminalidad se inscribe en el marco de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948) de las Naciones Unidas (ONU) y en la Carta de las Naciones Unidas (ONU, 1945), así como en otros documentos que emanan de estos textos. Entre los principales están las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Criminalidad (ONUDD e CIPC, 2010) y la Recopilación de Reglas y Normas de las Naciones Unidas en Materia de Prevención de la criminalidad y la Justicia Penal (ONUDD, 2007). Estos documentos sitúan los derechos humanos en el centro de las acciones emprendidas por actores como gobiernos, organizaciones internacionales, donantes y comunidades, que buscan promover mejores condiciones de vida para los ciudadanos en todo el mundo —igualmente aplicable a la prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana. La protección de muchos de estos derechos trae consigo otros el alcance de otros derechos, tales como la seguridad y el desarrollo (DFID, 2000; ODI, 1999; Sen, 1999; y el PNUD, 2000; citados en Johnson y Forsyth, 2002).

Algunos debates sustanciales han sido adelantados acerca de la mejor forma de lograr comunidades saludables, en temas tales como la seguridad y la protección, la seguridad humana y el Estado de Derecho. Todos ellos tratan de abordar, de diferentes maneras, aspectos relacionados con el tema de la criminalidad y sus efectos, así como maneras de prevenirla. Las diferencias entre estos enfoques se pueden encontrar en los programas políticos, y generalmente dentro de los marcos legales de cada país. La seguridad tiene una amplia gama de interpretaciones según el contexto. De hecho, algunas veces (como en español, con el término seguridad), éste tiene distintos significados. Aquí es importante hacer una distinción entre la noción de seguridad, que entendemos como un bien público ofrecido por el Estado en circunstancias normales, de otras acepciones que podemos explicar cómo la sensación subjetiva experimentada por los ciudadanos de sentirse seguros. Este último concepto puede o no estar relacionado con los índices reales de criminalidad (en su connotación negativa ha sido denominado “miedo al crimen”). La seguridad se

# 1

entiende como el estado de sentirse libre de peligro, mientras que en otros contextos es vista como una condición o el estado de sentirse protegido o expuesto a un bajo riesgo de daños. Al mismo tiempo, el concepto de *seguridad humana* se ha convertido en los últimos tiempos en un punto de referencia para los debates sobre desarrollo y progreso democrático. A diferencia de la seguridad nacional, se basa en el individuo (Human Security Report Project, sin fecha). Al interior de esta corriente de pensamiento encontramos dos posiciones diferentes. La una, está a favor de una definición más amplia de la seguridad humana, que abarca la violencia, la pobreza, la degradación del medio ambiente y otras amenazas a la seguridad humana, como lo propone el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994 de las Naciones Unidas (PNUD, 1994). La otra, está a favor de una definición más limitada, centrada en la violencia, como principal eje de acción para lograr la seguridad humana (HSRP, 2010). Este paradigma más reciente ha recibido una aceptación cada vez mayor, como un concepto importante para la prevención de la criminalidad.

El *Estado de Derecho* es también uno de los conceptos más mencionados en la literatura sobre la criminalidad y la democratización. Se le conoce como “una cuestión práctica de la democracia y la promoción de la gobernanza” (Fukuyama, 2010, 33) y se ha relacionado en su dimensión económica con el ejercicio de los derechos de propiedad y la aplicación fidedigna de los contratos, y en su dimensión sociopolítica con la “aceptación de la soberanía de un cuerpo legislativo preexistente que representa un consenso social sobre las normas de la justicia” (*ibid.*, 35). Por lo tanto, un Estado de Derecho sólido garantiza el respeto de las reglas previamente aceptadas por la sociedad, ya sean económicas, como los contratos, o aquellas relacionadas con la criminalidad y las actividades ilícitas, entre otras.

Una de las tareas más importantes de un Estado, bajo casi cualquier definición (Baker, 2002), es proporcionar a sus ciudadanos la seguridad de su integridad personal y la de sus bienes. Algunos autores sostienen que cuando un Estado (por falta de voluntad o por incapacidad) no proporciona este servicio básico a su población, entra en una crisis de legitimidad (Varese, 2000). El ideal de lograr entornos seguros y protegidos para todos aún no se ha hecho realidad en muchas partes del mundo: existen importantes diferencias en cuanto a los niveles en que los Estados proporcionan seguridad y protección a sus ciudadanos, así como, las capacidades y los recursos disponibles para lograr este objetivo. Por lo general, la capacidad de un Estado para llevar a cabo esta función se ve limitada por factores políticos, económicos y otros de índole estructural.

Los países en vía de desarrollo, en particular, han enfrentado y continúan enfrentando muchas dificultades para cumplir su función ideal de ser responsables de la seguridad de sus ciudadanos, a través de un Estado de Derecho sólido así como de instituciones justas y transparentes. El economista Amartya Sen, ganador del Premio Nobel, sostiene que la seguridad es un elemento importante que facilita el logro de toda una serie de capacidades humanas (Sen, 2005). Sin ella, el desarrollo de los recursos humanos se ve afectado negativamente. La prevención de la criminalidad se ajusta perfectamente a este reto. En un sentido más amplio, abarca todos los tipos de derechos — desde los políticos, sociales y culturales, hasta los económicos y civiles.

En el año 2002, la ONU presentó las Directrices para la Prevención de la criminalidad, un documento destinado a proporcionar a los responsables de la toma de decisiones y demás partes interesadas un conjunto sólido de principios para orientar las políticas de prevención de la criminalidad. No obstante, esto no quiere decir que las comunidades no desempeñen un papel importante en la creación de un entorno seguro. Las comunidades cohesionadas y resilientes tienen más posibilidades de soportar y resistir la violencia. La cooperación y las alianzas entre los diferentes actores sociales son de vital importancia para el logro de comunidades seguras. Las alianzas pueden ser horizontales y verticales y pueden incluir a una serie de actores del sector público o privado.

Un enfoque basado en los derechos humanos promueve los valores intrínsecos para el desarrollo de cualquier comunidad. También ofrece una guía fundamental para los responsables de la toma de decisiones que quieran mejorar la seguridad en sus comunidades. La prevención de la criminalidad idealmente debe tratar de mejorar y fortalecer la seguridad en todas sus formas:

“Los derechos humanos ofrecen orientación acerca del delicado equilibrio entre la protección de las libertades fundamentales y la protección de la salud, la moral y la seguridad pública. Establecen las responsabilidades generales del Estado de respetar, proteger y garantizar la salud y el bienestar de sus pueblos y las garantías específicas a un debido proceso, como las de los sospechosos o los acusados de un delito penal” (ONUDD, 2010a).

Esta cita resume la lógica fundamental detrás de un enfoque basado en los derechos humanos para la prevención de la criminalidad y establece una importante tarea para los gobiernos y demás actores en dos frentes. Por un lado, deben proporcionar la seguridad y protección básica a sus ciudadanos; por el otro, también deben asegurar que existan estructuras institucionales y un marco jurídico para garantizar que



todas las personas sean tratadas justamente cuando se enfrentan a la ley, incluyendo aquellas personas acusadas de cometer un delito.

## Nociones fundamentales sobre la prevención de la criminalidad

Este Informe presenta una serie de conceptos claves que el lector encontrará a lo largo del mismo. La mayoría de las ideas presentadas y definidas aquí se basan en las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la delincuencia (ONU, 2002). Uno de los mandatos del CIPC es promover la implementación y el uso de estas directrices. La prevención de la criminalidad envuelve todas las acciones implementadas por el Estado para reducir la criminalidad, incluyendo las medidas penales. Se ha afirmado que la acción policial, el control y otras acciones semejantes sirven como un elemento de disuasión y, por lo tanto, son vistas como preventivas (por ejemplo, Garland, 2001). Los análisis y las revisiones de los temas penales tienen una larga tradición y están cubiertos sistemáticamente por muchos actores, tales como los gobiernos y otras organizaciones, incluyendo las universidades. El CIPC no centra su trabajo en este tipo de medidas, dado que éstas pueden contribuir muy poco a lo que ya constituye un campo bien establecido. Por el contrario, el CIPC está comprometido con una definición más amplia de la prevención de la criminalidad que privilegia aquellas acciones que puedan tomarse antes de que un delito pueda ocurrir y/o después de que éste ocurra, por ejemplo, ayudar en la rehabilitación del delincuente. El CIPC entiende la prevención de la criminalidad como aquellas acciones que (ONUDD y CIPC, 2010):

- Promueven el bienestar de las personas y fomentan un comportamiento favorable a la sociedad mediante la aplicación de medidas sociales, económicas, de salud y de educación, haciendo particular hincapié en los niños y las mujeres, y centrando la atención en el riesgo y los factores de protección relacionados con la delincuencia y la victimización.
- Modifican las condiciones en los vecindarios que influyen en la delincuencia, la victimización y la inseguridad resultantes del delito mediante el fomento de iniciativas, el aporte de experiencia y el compromiso de los miembros de la comunidad.
- Previenen los delitos reduciendo oportunidades de cometerlos, aumentando para los delincuentes el riesgo de ser detenidos y reduciendo al mínimo los beneficios potenciales, incluso mediante el diseño ambiental, y proporcionando asistencia e información a víctimas reales y potenciales.
- Previenen la reincidencia proporcionando asistencia para la reintegración social de los delincuentes y mediante otros mecanismos preventivos.

Tal como lo indican las directrices de la ONU, esto incluye acciones a nivel del desarrollo social (Punto 1), a nivel local y situacional (Punto 2) y a nivel individual o comunitario (Puntos 3 y 4), tanto antes como después de que se cometa un delito. Así mismo, no sólo se ocupa de los autores de los delitos previniendo la reincidencia, sino además de sus víctimas y la comunidad en general en la que están insertados. De esta manera, encontramos cuatro tipos principales de prevención de la criminalidad (CIPC, 2010):

1. *Prevención de los factores de riesgo*: enfoque que incluye una amplia gama de políticas sociales dirigidas a reducir las desigualdades, la pobreza, y otros factores socio estructurales que facilitan la criminalidad, así como la protección de las personas más vulnerables de la sociedad. En este caso, también podemos encontrar políticas destinadas a fortalecer el Estado de Derecho.
2. *Prevención situacional*: enfoque más específico que incluye medidas destinadas a reducir las oportunidades y los beneficios obtenidos a través de la criminalidad, y a aumentar los riesgos de detención. Esto se hace principalmente por medio del diseño del entorno.
3. *Prevención local o comunitaria*: enfoque que incluye medidas que tienen como objetivo cambiar en los vecindarios las condiciones que influyen en la criminalidad, la victimización y la inseguridad.
4. *Prevención de la reincidencia*: enfoque centrado en la reintegración de los delincuentes.

## Directrices de la ONU

En los últimos años, la ONU ha hecho cada vez más énfasis en la prevención de la criminalidad y los beneficios obtenidos a través de ésta. Sus directrices proporcionan un marco para emprender acciones específicas eficaces en la construcción de comunidades más seguras, así como menos costosas que las respuestas represivas y disuasivas. (ONUDD e CIPC, 2010). La importancia y el valor de la prevención de la criminalidad se basan en el hecho de que, cuando se implementa con éxito, ésta reduce significativamente los costos del sistema de justicia y de la criminalidad en general (Cuadro 1.1). El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) ha adoptado dos conjuntos de directrices para la prevención de la criminalidad: las Directrices para la Asistencia Técnica en el Campo de la Prevención del Delito Urbano (ONU, 1995) y las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención del Crimen (ONU, 2002). Los dos documentos subrayan la importancia de la implementación de la prevención de la criminalidad, junto con la reforma de la justicia penal. Otras resoluciones<sup>1</sup>, así como el

<sup>1</sup> Véanse las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 56/261 y 2005/22.

### Cuadro 1.1 El costo de la criminalidad es el beneficio de la prevención

Los costos de operación del sistema de justicia penal son elevados y los países invierten en éste importantes cantidades de recursos. Sin embargo, los costos de la criminalidad no pueden reducirse solamente a los del sistema de justicia penal: éstos son significativamente mayores si se tienen en cuenta otros factores. Cuando se tienen en cuenta los ingresos perdidos, las intervenciones sociales, la salud y otras variables, la criminalidad se convierte en un fenómeno altamente costoso. A esto hay que agregar los gastos en que incurren las víctimas de delitos: los ingresos perdidos, los costos para la salud, los daños psicológicos, etc. Por ejemplo, en Canadá, el costo de la criminalidad (incluyendo las víctimas, la justicia penal y las medidas defensivas) fue calculado en CAD\$31,4 mil millones en el año 2008 (Zhang, 2009). En Irlanda del Norte, Inglaterra y Gales, los costos tan sólo de la criminalidad registrada se estimaron en £17 mil millones en el año 2007. Los beneficios de la prevención dan lugar a un ahorro directo en el gasto del sistema de justicia penal, haciendo que la inversión en la prevención sea eficaz en función de los costos. La implementación de políticas de prevención de la criminalidad y seguridad ciudadana significaría un importante ahorro en estas áreas, ya que se ha encontrado que por lo general los beneficios superan en valor a los costos (ONUDD y CIPC, 2010; Welsh y Farrington, 2009).

mandato de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), incluyen importantes componentes para la prevención de la criminalidad.

Las Directrices de 1995 se centran en las áreas urbanas y en el diseño e implementación de esquemas de prevención de la criminalidad dentro de ellas. El documento reconoce la importancia de las ciudades como centros en donde un gran porcentaje de la población vivirá en el futuro y en donde serán mayores los problemas de criminalidad. Éstas hacen énfasis en la importancia fundamental de la planificación y el diseño a nivel local para la prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana, y en la cooperación a todos los niveles para su éxito. Adicionalmente, las directrices exhortan a los actores a reconocer la necesidad de una agenda política de gran alcance que incluya metas de desarrollo (como la educación), así como acciones enfocadas a prevenir delitos específicos. Las directrices también destacan la importancia de los derechos humanos y del seguimiento y la evaluación constante de los programas implementados. Las directrices de 2002 se basan en las ideas propuestas por el documento de 1995.

### El Informe Internacional 2012

En términos generales, este Informe Internacional de 2012 está compuesto por dos secciones diferentes, relacionadas entre sí. En la primera sección del Informe, el lector encontrará una visión general en cuanto a las tendencias mundiales de la criminalidad. Sin pretender ser un análisis exhaustivo, está diseñado principalmente para dar al lector el marco contextual en el que se encuentran las tendencias y los debates acerca de la prevención de la criminalidad. El lector encontrará en éste información útil e interesante acerca de las tendencias de los homicidios a escala mundial, así como información

actualizada respecto a algunos debates actuales sobre la prevención de la criminalidad y la criminología. En esta sección se presenta además un breve resumen de algunos temas que merecen una mayor atención en el futuro.

La segunda sección del Informe trata temas específicos y su relación con la prevención de la criminalidad. El CIPC se ha comprometido a analizar los temas más importantes y sobresalientes de la criminalidad, desde la perspectiva de la prevención. Consecuentemente, esta sección presentará un análisis profundo de los temas de la criminalidad y de lo que, en dado caso, se esté realizando en el campo de la prevención. Los temas seleccionados para este Informe son los siguientes:

- El tráfico y la explotación de personas.
- Los asentamientos informales.
- Las áreas de postconflicto y postdesastre.
- La producción de drogas en los países desarrollados.
- La seguridad en las ciudades.

El lector notará importantes diferencias entre los primeros cuatro temas: dos de ellos constituyen actividades ilegales reales (el tráfico de personas y la producción de drogas) y los otros dos son contextos o situaciones particulares en los que puede surgir la criminalidad. Conceptualmente, es importante hacer una diferenciación entre ellos, ya que esto nos permitirá tratarlos según sus especificidades. Los *contextos* son una variable independiente que puede influir en las características de la criminalidad y por lo tanto, en su prevención, mientras que los *delitos* son una variable dependiente, determinada por varios factores, de los cuales el contexto puede constituir una parte. Por lo tanto, puede darse una variación en la forma en que se analiza cada tema para dar espacio a estas importantes diferencias metodológicas. Al introducir estos dos tipos de análisis, el CIPC busca

diversificar el alcance del Informe Internacional, y abordar las preocupaciones actuales de profesionales y otras partes interesadas. Una vez más, debemos aclarar que el CIPC no está presentando un análisis de estos temas en sí mismos<sup>2</sup>, sino más bien se centrará en cómo se relacionan con la prevención de la criminalidad y cómo las estrategias de prevención pueden ayudar a reducir el costo y la incidencia de los delitos y la victimización, y ayudar a fomentar la estabilidad en ciertos contextos. El Informe ha sido enriquecido con una serie de Contribuciones Especiales elaboradas por expertos y profesionales que aportan su visión particular acerca de algunas de las cuestiones planteadas en el Informe.

En la segunda sección del Informe también hay un capítulo enfocado en los primeros resultados de la Encuesta Global sobre Seguridad en las Ciudades. Esta encuesta es una contribución del CIPC a la generación de datos de calidad a escala mundial. En esta edición del Informe presentamos los primeros resultados de esta encuesta, cuyo objetivo es la recopilación de datos sobre los programas de prevención de la criminalidad e iniciativas a nivel local. Esto ha representado un enorme esfuerzo por parte del CIPC para generar información con el fin de mejorar los análisis y los procesos de toma de decisiones para la prevención de la criminalidad.

## Tráfico y explotación de personas

El tráfico y la explotación de personas son delitos que afectan a millones de seres humanos en todo el mundo. En muchos casos, el tráfico y la esclavitud de personas se han convertido en una prioridad para gobiernos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros actores. Esta tendencia ha tomado impulso, particularmente después de la adopción del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (Aromaa, 2007). La explotación está directamente relacionada con el tráfico de personas y afecta a millones de personas por medio de la esclavitud, la servidumbre por deudas y otras formas de trabajo forzado (Bales, 2005). Es importante señalar que no todos los países hacen frente a este problema de la misma manera.

La prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana son herramientas que han sido utilizadas en el pasado en la lucha contra el tráfico de personas y otras formas de explotación. Las campañas

de sensibilización son comunes, como lo son los programas de movilización de la comunidad y otras iniciativas comunitarias que buscan movilizar diversos actores a nivel local y nacional. La gran importancia que los gobiernos las organizaciones internacionales han dado al tráfico de personas se refleja en el aumento generalizado de una legislación específica para la trata de personas a nivel nacional en los últimos cinco años, enmarcada en convenios y leyes nacionales e internacionales. El capítulo sobre el tráfico y la explotación de personas nos permite presentar una comparación mundial de iniciativas y mecanismos relacionados con este fenómeno. Adicionalmente, nos permite buscar planes de acción específicos e investigar acerca del papel que juegan la prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana en las leyes y en los planes de acción. El resultado es un análisis de la legislación nacional y de los planes de acción a escala mundial. Esto ofrece la posibilidad de destacar la trayectoria de este delito en particular, mientras se analizan las áreas en las que la prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana aún pueden contribuir en la lucha contra esta actividad ilegal. El capítulo pretende vincular las leyes a nivel nacional con los planes de acción propiamente dichos, con el fin de hacer énfasis en la necesidad de fortalecer la acción institucional, la implementación y la movilización en el terreno. Dada la naturaleza transnacional del tráfico de personas, una combinación de los dos enfoques –prevención y seguridad ciudadana– puede ser especialmente fructífera para el desarrollo de futuros planes de acción, en particular cuando la cooperación entre los países resulta de vital importancia. Los estudios de caso sobre Ucrania y Perú muestran dos diferentes facetas de este fenómeno.

## Asentamientos informales

Se calcula que en la actualidad una sexta parte de la población mundial vive en asentamientos informales. Esto equivale a cerca de mil millones de personas. Estas comunidades han sido el fruto de largos procesos de urbanización, especialmente en el mundo en vías de desarrollo. Los asentamientos informales presentan desafíos importantes en términos de criminalidad, pero también son centros de movilización de la comunidad y de creatividad, fuerzas que pueden (y de hecho deben) ser aprovechadas para el Desarrollo. Por otro lado, estos asentamientos sufren en mayor o menor grado la falta de servicios y de los derechos básicos. El Objetivo 7d de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se centra en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de estos asentamientos. En este sentido, se han desarrollado e implementado muchos proyectos de mejoramiento urbano en muchos asentamientos informales en todo el mundo.

<sup>2</sup> Todos estos temas son explicados y analizados a fondo en otras partes. Para más detalles acerca de estos temas, le invitamos a consultar la sección de lecturas recomendadas en la bibliografía.

### Cuadro 1.2 Objetivo 7 de los ODM y asentamientos informales

El Objetivo 7 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se refiere a garantizar la sostenibilidad del medio ambiente en todo el mundo y propone introducir principios de desarrollo sostenible en las políticas nacionales e internacionales. El Objetivo 7d busca “Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020”.

La segunda causa principal de muerte en los barrios marginales, después de enfermedades como el sida y la tuberculosis, es la violencia. Muchas personas también son susceptibles a las vulnerabilidades que surgen a raíz de las condiciones socioeconómicas locales, que las colocan en mayor riesgo de ser tanto víctimas como victimarios. Entre estas vulnerabilidades están la falta de educación, la poca movilidad social y el escaso acceso a los servicios públicos. Esto destaca la importancia de introducir medidas de prevención de la criminalidad en los proyectos de mejoramiento urbano, así como de reconocer la diversidad y las grandes posibilidades de estas comunidades. Resulta esencial abordar esta cuestión desde la perspectiva, tanto de la prevención de la criminalidad, como de la seguridad ciudadana, dado el gran número de personas que viven en asentamientos informales y las condiciones de violencia y criminalidad a las que están sometidas muchas de estas comunidades. El enfoque de seguridad ciudadana ha contribuido enormemente a mejorar la calidad de vida en muchos asentamientos informales, y es importante continuar con esta tendencia. Por lo tanto, abordar este tema en el Informe Internacional proporciona un espacio para su posterior análisis, debate y generación de ideas.

### Áreas de postconflicto y postdesastre

La ONU y otras organizaciones internacionales han establecido en todo el mundo muchos programas y estrategias para ayudar a la consolidación de la paz después de un conflicto. Sin embargo, a pesar de estos importantes esfuerzos, después de un conflicto muchos países se siguen viendo afectados por una deficiente gobernanza interna y altas tasas de criminalidad y violencia. Cuando se habla de consolidación de la paz, la asistencia de emergencia es el primer aspecto que viene a la mente. Sin embargo, para establecer con éxito un entorno pacífico, la ayuda de emergencia no es suficiente. La seguridad y el orden público también son factores muy importantes en el desarrollo y el mantenimiento de las instituciones políticas y económicas. Mientras tanto,

los conflictos y los desastres naturales han dado lugar a una importante reflexión internacional acerca de la necesidad de realizar intervenciones rápidas y eficaces, y generar respuestas colectivas a estos grandes desafíos. Las organizaciones internacionales como la ONU y los gobiernos donantes, a través de agencias nacionales como la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), han diseñado durante la última década una serie de procedimientos de acción en situaciones de crisis después de un conflicto o un desastre. En situaciones de postconflicto, el desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR) son algunos de los principales componentes del proceso de reconstrucción de las instituciones y de recuperación de las sociedades. Después de que ocurre un desastre natural, encontramos intervenciones que cubren la necesidad de una respuesta humanitaria inmediata y esfuerzos de reconstrucción a largo plazo. Todas estas medidas requieren la movilización efectiva de una serie de actores a nivel nacional e internacional.

La prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana no se encuentran en las agendas o en los protocolos de las intervenciones posteriores a un conflicto o un desastre, a pesar de que son parte integral de una estrategia global para garantizar la seguridad. El desarrollo de una estructura de seguridad puede ayudar a iniciar el desarme, a atraer inversionistas, a mantener el apoyo del gobierno y a detener el sistema de seguridad informal. Al destacar la importancia de la prevención de la criminalidad e identificar estrategias útiles, se puede utilizar un enfoque integral cuando los países llegan a un armisticio, dando lugar a una paz más sostenible. Una situación similar se aplica a los escenarios posteriores a un desastre. Un desastre natural puede afectar a los Estados frágiles o debilitar a los más fuertes, abriendo la puerta a la criminalidad y a la violencia, dado que las relaciones sociales se tensionan y los servicios fallan. En este capítulo se analizan algunos protocolos internacionales de intervención y estudios de casos; en un esfuerzo por proponer formas en las que la prevención de la criminalidad pueda ser utilizada para hacerlos más eficaces y conducentes a un futuro pacífico, mediante la movilización efectiva de actores a nivel local e internacional.

### Producción de drogas en los países desarrollados

Los países occidentales han ido emergiendo como los principales productores y exportadores de ciertas drogas ilícitas en todo el mundo, como por ejemplo el cannabis y drogas sintéticas como el éxtasis y las anfetaminas. La ONUDD ha destacado esta tendencia en sus informes bianuales desde el año 2007. Existen una serie de posibles consecuencias

de esta tendencia. En primer lugar, la presencia de drogas en una comunidad (ya sea para la producción o el consumo) puede tener un impacto negativo en la población. Éste se puede manifestar en forma de delitos relacionados con la producción de drogas, la presencia de pandillas, o a través de factores de salud derivados del consumo local. En segundo lugar, esta actividad abre además la puerta a la inserción en la comunidad de grupos criminales organizados que buscan sacar provecho del mercado de drogas. No obstante, la identificación de poblaciones en riesgo y la implementación de intervenciones tempranas para prevenir la inserción de la producción de drogas en una comunidad, pueden tener efectos positivos. Esto también es útil para encontrar estrategias pertinentes para las comunidades ya afectadas por esta actividad ilegal, para que puedan enfrentar casos de victimización. Por otro lado, también existen altos costos asociados con la presencia de drogas en una comunidad en el campo de la salud pública.

La producción de drogas puede ser local, sirviendo sólo a los mercados locales cuando la producción es baja. Sin embargo, a medida que aumenta la producción y se logra un excedente, este delito puede llegar a ser parte de redes transnacionales de tráfico de drogas, ampliando su impacto más allá de la comunidad local. El comercio transnacional de drogas impulsa grandes redes de actividades ilegales en los países de producción, tránsito y consumo, y además está conectado a otros tipos de delitos como el tráfico de personas, la extorsión y la corrupción. Todo esto puede perjudicar seriamente la cohesión social dentro de las comunidades y dar lugar a bajos niveles de confianza, altas tasas de criminalidad y un descenso de la calidad de vida. Por lo tanto, la producción local de drogas perjudica altamente el potencial de las comunidades en el país y en el exterior. Es importante que los países desarrollados y la comunidad internacional aborden este tema, centrándose en el impacto que causa en las comunidades que afecta. Este capítulo desarrolla estos temas y se enfoca en cómo la seguridad ciudadana se ve afectada por esta actividad ilegal y cómo las partes interesadas, las comunidades y otros actores la pueden prevenir.

## Seguridad en las ciudades: Encuesta Global del CIPC de 2011

En este capítulo se presentan los resultados de la primera Encuesta Global sobre Seguridad en las Ciudades, una iniciativa del CIPC para reunir y generar información vital acerca de la prevención de la criminalidad a nivel urbano. La Encuesta hace parte de una gran base de conocimientos y constituye un esfuerzo para generar información sólida y detallada acerca de los programas de prevención a escala mundial. El capítulo analiza temas como la prevalencia

de los programas de prevención de la criminalidad en las ciudades, los presupuestos para estos programas, si estos son evaluados, así como sus fuentes de financiación. Adicionalmente, proporciona detalles específicos acerca de éstos, tales como los tipos de delitos a los hacen frente. El capítulo incluye además información acerca de temas de importancia en las ciudades como las drogas, las pandillas y la violencia armada. La Encuesta constituye un paso significativo en los esfuerzos de largo plazo para apoyar la prevención de la criminalidad con datos sólidos y confiables. En general, este capítulo ofrece una visión detallada de las posibilidades y del potencial de una base de datos de prevención de la criminalidad a escala mundial.

## Conclusiones

El Informe Internacional 2012 sobre la Prevención de la Criminalidad y la Seguridad Ciudadana aborda temas que tienen un impacto en las vidas de millones de personas en todo el mundo desde la perspectiva particular del CIPC. Utiliza una gran variedad de metodologías, tales como el análisis de contenido de las leyes, el diseño de encuestas, la implementación y otros métodos cualitativos para analizar las actividades ilegales y el contexto en el que se producen, así como, el papel que juegan la prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana en estos temas. Destaca la importancia de una acción concertada a nivel comunitario y un cambio institucional liderado por el gobierno. También proporciona información detallada acerca de las prácticas y los lugares en donde se puede desarrollar la prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana teniendo un impacto positivo en términos de reducción de las tasas de criminalidad y victimización, y lograr que las comunidades locales sean más cohesionadas y seguras.



Empaques de plástico dispersos sobre una mesa en un concurrido mercado, se observan cajas de lubricante, acetaminofén y talco antimicótico. Freetown, Sierra Leona, 16 de junio de 2011.  
©Poindexter Sama/IPS





# 2

## **INFORMACIÓN SOBRE LA CRIMINALIDAD Y TENDENCIAS A OBSERVAR**



Pasajeros en hora punta en una estación de metro de Tokio.  
Japón, 24 de agosto de 2004.  
© Chris Westphal



# Información sobre la criminalidad y tendencias a observar

# 2

## Introducción

El CIPC ha seleccionado indicadores tales como los homicidios y las poblaciones carcelarias, con el fin de proporcionar un contexto para el resto del Informe Internacional. En este capítulo, nos basamos en una serie de esfuerzos importantes para recopilar estadísticas internacionales sobre la criminalidad, en especial las encuestas de la ONU sobre Tendencias Delictivas, el Funcionamiento de los Sistemas de Justicia Penal (ONU-CTS), y el Estudio Global sobre Homicidios 2011 (ONUDD, 2011a).

Como se señaló en la ONU-CTS, es difícil producir datos internacionales actualizados sobre la criminalidad. Los organismos internacionales se basan en los gobiernos nacionales para reportar la información que luego ellos procesan. Por lo tanto, los datos presentan los mismos problemas potenciales de todos los datos recopilados a nivel nacional (Cuadro 2.1). Si bien actualmente se están realizando esfuerzos para proporcionar información actualizada sobre la criminalidad internacional, generalmente resulta difícil la recolección sistemática de datos fuera del mundo desarrollado. Aparte de los desafíos técnicos, algunos contextos sociopolíticos pueden hacer que sea más difícil para las autoridades reunir y evaluar datos sobre la criminalidad. Por ejemplo, los países que salen de un conflicto o aquellos cuyos gobiernos que, por razones políticas, no desean suministrar sus datos.

## La criminalidad, ¿en desarrollo o descenso?

Aunque en general, la criminalidad en los países desarrollados, específicamente en Estados Unidos y Canadá, y en menor grado en la Unión Europea, se ha reducido en general y de forma continua en los últimos diez años<sup>3</sup> (Dills, Miron, y Summers, 2008), en algunas regiones del mundo se ha presentado un incremento en los niveles de violencia y criminalidad.

3 Con excepción de algunos países de Europa del Este donde se ha presentado un ligero incremento, la tendencia general sigue siendo baja, de acuerdo con ONUDD (ONUDD, 2010b).

### Cuadro 2.1 Denuncia de delitos a nivel internacional: cuestiones fundamentales

- Las variaciones en la forma como son recolectados los datos entre los países pueden llevar a cifras confusas. (ONUDD, 2011b).
- Los delitos no reportados, la “cifra negra”, dan lugar a índices subestimados de criminalidad. Existe una serie de herramientas estadísticas para hacer frente a este problema, que permiten calcular los índices “reales” de la criminalidad (McDonald, 2002).
- Es posible acumular errores durante la recolección de la información por parte de la policía y las organizaciones civiles.
- La falta de infraestructura y capacidad técnica del gobierno puede impedir la recolección efectiva de datos.

Estados Unidos es un caso muy interesante. A pesar de las predicciones de un aumento importante de la criminalidad en la década de 1990, las tasas de criminalidad en general han disminuido de manera constante, independientemente de las consideraciones geográficas o socioeconómicas (Florida, 2011; Levitt, 2004). Contrariamente a lo que la mayoría de los expertos predijeron, la ola de criminalidad de los años 1990 y 2000 nunca alcanzó las dimensiones esperadas. Importantes investigaciones han tratado de explicar este fenómeno y las respuestas han sido variadas (Cuadro 2.2). Mientras tanto, en el resto del mundo desarrollado, a saber, la UE, solamente ha tenido lugar una disminución en algunos delitos específicos, como el homicidio. La experiencia de Estados Unidos sigue siendo la más radical y, aún ahora, desconcertante. En efecto, aunque en Estados Unidos se presentó una disminución en todos los tipos de delitos en la década de 1990, la UE registró un aumento en muchos tipos de actos ilícitos, especialmente el crimen violento, que registró un incremento de 11% en el mismo período (Levitt, 2004). Desafortunadamente, la disminución de la criminalidad en esta magnitud tan sólo ha ocurrido en una minoría de países.

### Cuadro 2.2 Disminución de los índices de criminalidad en Estados Unidos: ¿Por qué la “epidemia de la criminalidad” nunca se materializó?

De Levitt (2004):

- Aumento de las fuerzas policiales.
- Aumento de la población carcelaria.
- Desaceleración de la epidemia de *crack*.

De Florida (2011) y Sampson (2006):

- Aumento de la diversidad étnica en las ciudades.
- Desarrollo social en las ciudades.

La mayoría de estas explicaciones son fuente de acalorados debates y no son en absoluto concluyentes. Persisten los desafíos metodológicos y siempre se adelantan nuevas investigaciones.

Los índices de criminalidad en otras partes del mundo, especialmente en África, América Latina y el Caribe (Harrendorf, Markku y Malby, 2010), siguen aumentando o se mantienen estables a nivel nacional. El Caribe y América Central son particularmente notables, ya que allí han tenido lugar importantes aumentos en las tasas de homicidio. Una mezcla de factores ha dado lugar al aumento acelerado de las tasas de violencia en estos países, lo que significa que actualmente presentan unas de las tasas de homicidio más altas del mundo. Las deficiencias institucionales, una mayor presencia de grupos criminales organizados y las desigualdades estructurales han contribuido a empeorar esta situación (Cuadro 2.3).

### La independencia de las percepciones

La percepción de inseguridad (entendida como la impresión subjetiva de estar seguros o vulnerables) continúa siendo alta, inclusive en los países que han experimentado una reducción en las tasas de criminalidad (Cordner, 2010). Este fenómeno ha sido explicado por una serie de factores. Se ha encontrado que la percepción de las personas acerca del deterioro urbano o el estado general de su entorno físico tiene un efecto sobre su sentimiento de seguridad. Es más probable que las personas que perciben su entorno como deteriorado se sientan inseguras (Skogan, 1986). También se ha encontrado que el conocimiento de las personas en cuanto a las tasas de criminalidad reales, comunicadas a través de las redes ciudadanas, tiene un efecto sobre la percepción de la criminalidad (*ibíd.*). Los niveles de cohesión social, eficacia colectiva y la capacidad de una comunidad para resolver

### Cuadro 2.3 Miedo a la criminalidad: una breve historia del concepto

El miedo a la criminalidad entró a formar parte del vocabulario de los académicos y los políticos tan sólo en los años 1960, cuando la preocupación por el desorden urbano estaba impulsando la investigación en el Reino Unido y Estados Unidos. A la pregunta general (¿por qué existe tanta diferencia entre los niveles de miedo y la realidad de la criminalidad?) con el tiempo se sumaron preguntas relacionadas con el género y las minorías, así como preocupaciones de carácter cualitativo. El interés en este campo se trasladó además a los círculos políticos. Actualmente aún hay un importante debate acerca de la naturaleza del miedo a la criminalidad y su relación con variables políticas y socioeconómicas, así como las tasas reales de criminalidad (Farrall y Lee, 2008).

sus conflictos internos, son factores importantes que explican la propensión de una comunidad a tener sentimientos de inseguridad. El hecho de tener canales abiertos para la resolución pacífica de conflictos a nivel ciudadano ofrece seguridad y una sensación de protección.

Las percepciones de inseguridad pueden estar relacionadas con las percepciones individuales de las personas sobre el riesgo y su capacidad para enfrentarlo. La influencia de los medios de comunicación en la formación de las percepciones de la criminalidad también ha sido debatida intensamente durante las últimas dos décadas. Uno de los argumentos es que los medios de comunicación (la prensa, la televisión y, más recientemente, el Internet) fomentan percepciones negativas de la criminalidad, también conocidas como “miedo a la criminalidad”, principalmente por sus intereses económicos. Esto causa un aumento en el miedo a la criminalidad (Eschholz, 1998). Otra percepción es que el efecto de los medios de comunicación en el miedo a la criminalidad solamente es eficaz cuando se combina con otras políticas dirigidas por los gobiernos —tales como el encarcelamiento— que han alimentado este temor a lo largo del tiempo, creando un círculo de mayor miedo y de políticas más severas (Callanan, 2005; Lee, 2007). Esto conduce a importantes reflexiones acerca del impacto de la criminalidad y —la percepción de la criminalidad— en la política. Es posible afirmar que la criminalidad siempre tiene un impacto en la política, pero la dirección y la calidad de las respuestas políticas no se basan sólo en los índices de la criminalidad. El miedo a la criminalidad puede ser tan importante en la determinación de las decisiones políticas, como el propio delito. Por la misma

razón, los gobiernos tienen en cuenta otros factores políticos y económicos en sus políticas en materia de criminalidad.

### Tendencias del homicidio a escala mundial<sup>4</sup>

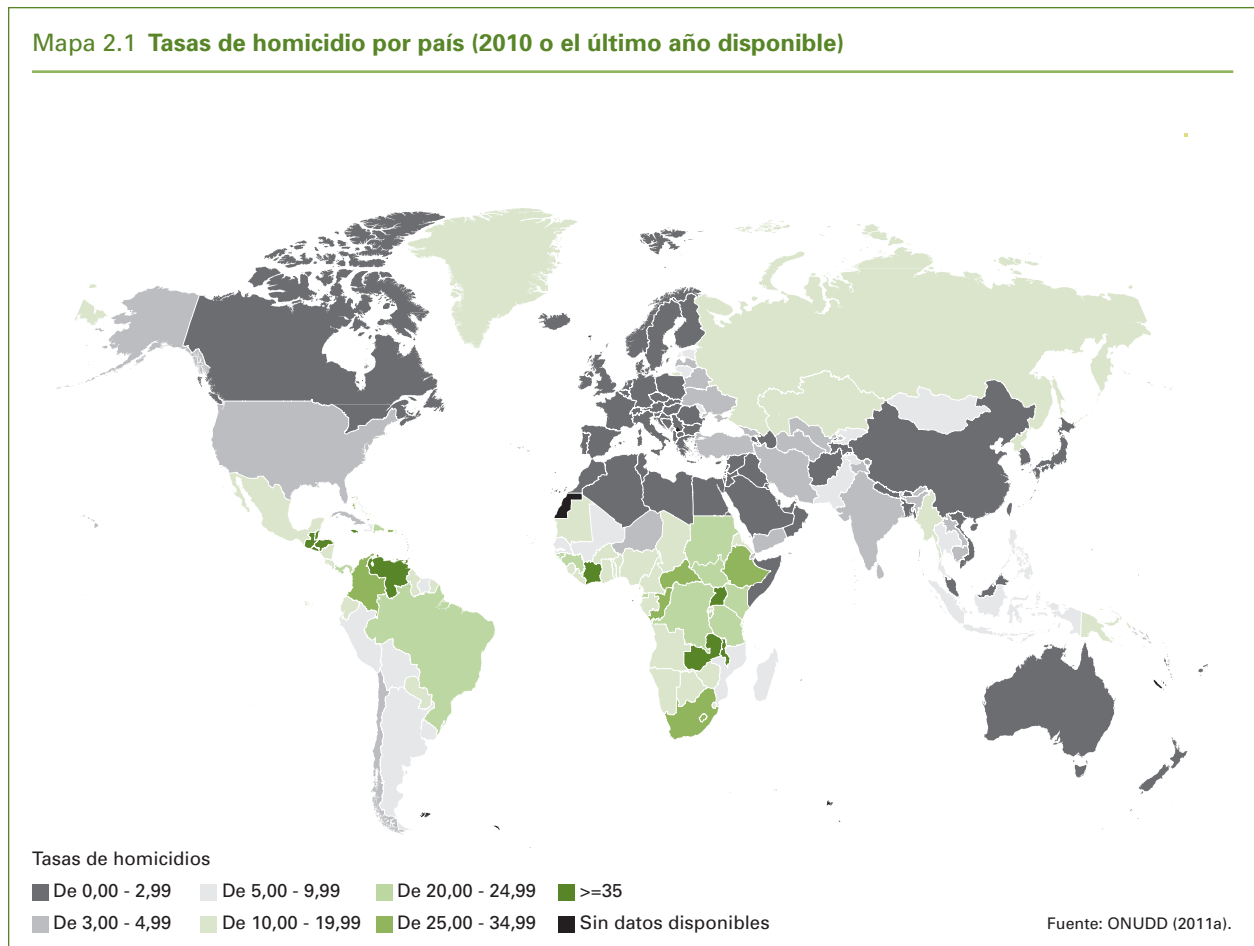
Los datos acerca de homicidios son más accesibles y más fáciles de obtener que los de otros delitos, por lo que sigue siendo un buen indicador de los niveles de criminalidad y violencia. Esto se evidencia en la publicación presentada por la ONUDD en el año 2011 del Estudio Global sobre el Homicidio, como un esfuerzo importante para proporcionar un análisis profundo sobre los homicidios a nivel internacional. El Mapa 2.1 presenta las tasas de homicidios a escala mundial. Como podemos ver, las tasas más altas se concentran en Suramérica y América Central, y en África, en particular en su región subsahariana.

<sup>4</sup> Hay otros delitos, como el robo, el hurto y el asalto, que también sirven como indicadores de las tendencias de la criminalidad. Para estos delitos en particular, solo podemos suministrar datos desactualizados. De manera similar al homicidio, estos delitos en general han presentado una disminución en los países desarrollados, y un aumento en las regiones menos desarrolladas del mundo.

Europa (treinta y cinco países) ha experimentado un continuo descenso en los homicidios, que continúa hasta nuestros días. Asia y Oceanía (veinticinco países) también han experimentado un ligero descenso en sus tasas de homicidio, con la misma tendencia encontrada en Canadá y Estados Unidos (Harrendorf, Markku y Malby, 2010). Como se mencionó anteriormente, América Central y el Caribe han experimentado un aumento significativo en sus tasas de homicidio. La Tabla 2.1 presenta los diez países con mayor tasa de homicidios en el mundo de acuerdo con el Estudio Global sobre el Homicidio (ONUDD, 2011a). De los diez países presentados, sólo uno (Colombia) no se encuentra en la región de América Central y el Caribe, a pesar de que es un país fronterizo.

En los últimos años, la violencia en estos países ha alcanzado niveles muy altos. Aunque los homicidios en América del Norte y del Sur como una región permanecen estables o han disminuido, América Central ha experimentado un incremento cercano al 100%, como en el caso de Honduras (ONUDD, 2011a). Las drogas y la violencia relacionada con las pandillas en estas regiones se han convertido en un gran desafío. La violencia entre los individuos presenta una amenaza para las comunidades y la estabilidad institucional de los países afectados por el aumento

Mapa 2.1 Tasas de homicidio por país (2010 o el último año disponible)



**Tabla 2.1 Las tasas más altas de homicidios en el mundo**

PAÍS	HOMICIDIOS (100.000s)
Honduras	82,1
El Salvador	66,0
Jamaica	52,1
Belice	41,7
Guatemala	41,4
Saint Kitts y Nevis	38,2
Trinidad y Tobago	35,2
Colombia	33,4
Bahamas	28,0
Puerto Rico	26,2

Fuente: ONUDD (2011a).

del número de homicidios. Como tal, los gobiernos locales, que se encuentran “en la mejor posición para entender sus necesidades y fortalezas” (ONUDD y CIPC, 2010, 21), deben integrarse en respuestas intergubernamentales a la violencia interpersonal. Por ejemplo, la Justicia, la prevención de la criminalidad y la seguridad dentro del marco de la Estrategia Nacional de Prevención de la criminalidad en Sudáfrica, permiten coordinación de los departamentos nacionales y provinciales para gestionar los programas de seguridad, la aplicación de la ley y la prevención de la criminalidad. Este es sólo un

ejemplo de cómo la prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana se pueden integrar en las respuestas del gobierno a la violencia y, en muchos casos, al crimen organizado.

### La importancia de las diferencias internacionales

En la medida en que la recopilación de datos mejora, la importancia del análisis a nivel regional o subnacional ha ganado importancia en los estudios sobre el delito (ONUDD, 2011a). Los países tienden a presentar grandes variaciones en las tasas de homicidio cuando se analizan los datos a nivel estatal o municipal. Por ejemplo, en México, el Estado norteño de Chihuahua—donde hay una significativa presencia de la criminalidad organizada— tenía en 2010 una tasa de asesinatos de más de sesenta homicidios por cada 100.000 personas. Por otro lado, el Estado sureño de Campeche tuvo una tasa de homicidios inferior a cinco por cada 100.000 habitantes. A un nivel aún más micro, sólo tres circunscripciones de un total de cincuenta y ocho en Ciudad del Cabo, Sudáfrica, concentran el 44% de los homicidios cometidos en esa ciudad (*ibid.*). Esto destaca la necesidad de una buena información de calidad y datos a nivel local. Al ser conscientes de estas variaciones en el nivel subnacional, los gobiernos y los políticos podrían movilizar mejor sus recursos y dedicarlos a las comunidades más vulnerables. La prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana son importantes al momento de elaborar respuestas a problemas localizados y de ayudar en el diseño de estrategias para prevenir el homicidio y demás delitos.

#### Cuadro 2.4 Explicación acerca de la creciente violencia en América Central: pandillas y respuestas del Estado

Desde finales de 1990, los países centroamericanos, especialmente Guatemala, Honduras y El Salvador, han experimentado un incremento importante en cuanto a violencia y homicidios. Las explicaciones principales de este aumento radican en cinco factores (SAS, 2010; ONUDD, 2011a; Banco Mundial, 2011):

1. Un aumento de la presencia de pandillas y tráfico de drogas, alimentado por un flujo constante de pandilleros deportados de EE.UU.
2. Los cambios en el flujo de las drogas, especialmente la cocaína, transportadas a los EE.UU. y otros destinos.
3. Las desventajas estructurales (pobreza, marginación) en que viven los jóvenes en estos países.
4. Las respuestas de mano dura de los gobiernos, que han atrincherado la identidad de las bandas y creado una mística de la que se benefician las pandillas.
5. La disponibilidad de armas de fuego.

Esta situación sirve para poner de manifiesto los beneficios potenciales de implementar programas de prevención en lugar de, o bien, conjuntamente con, las iniciativas represivas del gobierno (ver CIPC, 2011).

## La población carcelaria como indicador: ¿más cárceles (y más prisioneros) reducen realmente el delito?

La década de 1990 y el principio de los 2000 observó un crecimiento mundial en la población carcelaria. Hubo una fuerte inversión en todo el mundo en la construcción de cárceles. Las tasas de encarcelamiento se dispararon hasta en un 40% en algunos países desarrollados durante los años 90 (Tkachuk y Walmsley, 2001), como resultado de una tendencia que comenzó en algunos países en la década de 1960. Actualmente se estima que hay 9,8 millones de personas encarceladas a nivel mundial. Tres países concentran casi la mitad de este número: los EE.UU. con 2,3 millones, China con 1,57 millones, y Rusia con 0,89 millones (Walmsley, 2011). El argumento a favor del encarcelamiento como respuesta a la criminalidad es, en general, que sirve como medio eficaz de disuasión para los criminales actuales y futuros. El aumento de la población carcelaria hace parte del argumento por el cual la prisión reduce la criminalidad, tanto a través de la contención de criminales, como a través de la disuasión a futuros delincuentes.

Investigaciones en los EE.UU., uno de los primeros países en adoptar el encarcelamiento a gran escala, han demostrado, que si bien el crecimiento de la población carcelaria está correlacionado con la disminución de la criminalidad (Levitt, 2004), la información disponible y la complejidad de las causas de la criminalidad muestran que es imposible hacer afirmaciones muy certeras sobre la causalidad real. Mientras tanto, se ha encontrado que en la medida en que aumenta la población encarcelada, el impacto relativo o el beneficio del aumento disminuye aún más (Blumstein y Walman, 2000). Sin embargo, otro punto de reflexión en el supuesto de que el encarcelamiento reduce la criminalidad, es que parece

haber una relación circular entre estos dos factores: en otras palabras, existe cierta evidencia de que las tasas de criminalidad afectan las tasas de encarcelamiento tanto como los índices de encarcelamiento afectan los índices de criminalidad. Esto produce el dilema del “huevo y la gallina” al momento de argumentar sobre la infalibilidad de las prisiones.

Por lo tanto, el argumento a favor de más cárceles sigue siendo incierto. Lo que sí sabemos es que, al menos en el caso específico de EE.UU., el aumento de la población carcelaria parece tener, en el mejor de los casos, una relación parcial con la disminución de los índices de criminalidad. Sin las inversiones masivas en cárceles, las tasas de criminalidad del país habrían caído en gran medida de todos modos (aunque es posible que no tanto), principalmente a través de mejoras socioeconómicas y de cambios en los factores demográficos (Blumstein y Walman, 2000). Para concluir, a pesar de que las cárceles son realmente necesarias para contener a ciertos criminales, la evidencia que justifica su rentabilidad como elemento de disuasión es cuestionable. El avance en la consecución de los derechos y el desarrollo socioeconómico son igual de importantes, si no más, en la prevención de futuros delitos, y también en la reducción de las tasas de criminalidad.

Existen muchas opciones y alternativas al encarcelamiento como respuesta, con efectos positivos. Se pueden implementar medidas no privativas de libertad con éxito en algunos casos (ONUDD, 2006b). Los procesos restaurativos, el servicio comunitario, las mediaciones y los acuerdos arbitrados son todas estrategias que se pueden aplicar y que, cuando tienen éxito, pueden tener un impacto positivo en la prevención de la reincidencia. Estos enfoques se aplican también a comunidades que están en proceso de toma de decisiones y al tratamiento del delincuente,

### Cuadro 2.5 Resultado: el hacinamiento carcelario y la excarcelación en California, 2011

- Con base en la Octava Enmienda a la Constitución de EE.UU.: “La fianza excesiva no será necesaria, ni se impondrán multas excesivas, ni castigos crueles e inusuales”, el Tribunal Supremo decidió (Decisión 09—1233 *Brown vs. Plata*) que el hacinamiento en las cárceles en California era inconstitucional (143.000 prisioneros en lugar de su capacidad máxima de 80.000). Esa conducta constituyó una grave violación a los derechos básicos de los internos y dio lugar a una historia bien documentada de “sufrimiento innecesario y muerte.”
- Han sido excarcelados presos para reducir el hacinamiento. La excarcelación se ha otorgado a individuos, a menudo por comisiones de liberación condicional, a quienes todavía debían permanecer cierto tiempo en la cárcel. Por esto, actualmente no se está realizando ninguna liberación masiva de prisioneros.
- Los prisioneros excarcelables se eligen en función de la gravedad del delito cometido. También es importante tener en cuenta si tienen un lugar para quedarse al salir de la prisión, y si tienen familiares o amigos cercanos que los acojan. Igualmente, hay alternativas a las penas de prisión para las personas que han cometido delitos menores.
- Por el momento es imposible dar el número de presos que han sido excarcelados.



dándoles la oportunidad de volverse más cohesivos y mejor preparados para hacer frente a futuras amenazas.

## El reto de la producción global de datos

Los datos útiles, homogéneos, son vitales para el éxito de la implementación de políticas de prevención de la criminalidad. Pueden aplicarse tanto a los delitos en sí, como a otros factores socioeconómicos que definan a las comunidades. El gran número de actores internacionales involucrados en ciertos delitos, como el tráfico de personas, hace de la cooperación y el intercambio de información un desafío. El caso del tráfico de personas es un buen ejemplo de ello. Muchos autores han señalado la necesidad de generar definiciones uniformes y sistemáticas sobre los sistemas de recolección de datos que se puedan compartir fácilmente entre los Estados (Savona y Stefanizzi, 2007). Para cualquier gobierno y para cualquier otro actor interesado en el mejoramiento de los niveles de seguridad en sus comunidades, es importante hacer esfuerzos para reunir información sistemática con el fin de tomar buenas decisiones políticas. Esto no quiere decir que la información cualitativa y el conocimiento no sean importantes, sino que, en un mundo cada vez más globalizado, es útil contar con datos homogéneos que permitan una mejor cooperación, la realización de alianzas y de una acción colectiva a nivel internacional.

El intercambio de información es vital para el éxito de los programas de prevención y para las iniciativas comunitarias de seguridad. La información proporciona a los responsables de la toma de decisiones y a las comunidades el conocimiento necesario para tomar decisiones informadas con respecto a las políticas y los programas. La información permite un conocimiento profundo de la situación y sus causas

### Cuadro 2.6 Algunos ejemplos de recopilación de datos

- Desde 2007, el CIPC y sus socios han organizado una serie de Conferencias Internacionales de Observatorios del Delito. El objetivo es promover el intercambio y la discusión sobre temas relacionados con la recolección de datos, la investigación y compartir información a nivel internacional.
- La organización The Small Arms Survey (SAS) ha estado promoviendo activamente la generación e intercambio de datos sobre las armas y la violencia armada a través de su principal publicación del mismo nombre, así como la de otros lugares y foros.

y consecuencias. En términos de la prevención de la criminalidad, la información compartida permite que “los políticos y los profesionales adapten las intervenciones a los problemas que enfrentan [...] buscando un equilibrio entre la necesidad de obtener resultados a corto y más largo plazo, así como la protección de los derechos humanos” (ONUDD y CIPC, 2010, 17).

## Dos tendencias para observar en el futuro: los medicamentos falsificados y el delito en el transporte

### La falsificación de medicamentos: un asesino oculto

La falsificación de medicamentos experimentó un incremento importante en la última década, a pesar de que ha existido durante mucho tiempo (Bate, 2008). En 1992, la Organización Mundial de la Salud (OMS) celebró la primera Conferencia Internacional sobre Medicamentos Falsificados. En esta ocasión, la agencia y los participantes acordaron la siguiente definición:

“Un medicamento falsificado es aquel que está deliberada y fraudulentamente mal etiquetado con respecto a su identificación y/o su origen. La falsificación puede afectar tanto a los productos de marca como a los genéricos, y los productos falsificados pueden incluir productos con ingredientes correctos o con ingredientes incorrectos, sin ingredientes activos, con insuficientes (cantidades inadecuadas de) ingrediente (s) activo (s), o con envasado falsificado” (OMS, 2006).

Esta definición es; sin embargo, objeto de controversia —la falsificación es, tradicionalmente, un delito económico que se refiere a los derechos de propiedad intelectual. En la definición de la OMS, la falsificación de medicamentos es considerada como un ataque premeditado contra la salud.

La obtención de datos precisos es difícil; sin embargo, las cifras disponibles de la OMS y la ONUDD son alarmantes: en los mercados de África, Asia y América del Sur, se estima que hasta un 30% de los productos farmacéuticos son falsos (ONUDD, 2011b). Más aún, la ONUDD señala que el mercado de medicamentos falsificados tan sólo en Asia y África tiene un valor US\$1,6 mil millones anuales. Y los países más ricos no son la excepción: aunque los medicamentos falsificados son menos prevalentes allí, no obstante se encuentran. Las compras de medicamentos falsificados a través del Internet son muy comunes: se estima que más del 50% de las medicinas compradas en línea son falsas (Fauran, 2011). El Centro de Medicina para el Interés Público de EE.UU. (US Center for

**Figura 2.1 Número de confiscaciones, desviación ilegal y robo de medicamentos, 2002-2010**

Número total de incidentes por año

2010	2.054	
2009	2.003	
2008	1.834	
2007	1.759	
2006	1.412	
2005	1.123	
2004	964	
2003	484	
2002	196	

Fuente: PSI (sin fecha).

Medicine in the Public Interest, CMPI) estima el mercado mundial de medicamentos falsificados en US\$75 mil millones en 2010 —un aumento del 90% en cinco años (*ibid.*). En 2010, el Instituto de Seguridad Farmacéutica (Pharmaceutical Security Institute, PSI) identificó 2.054 casos de medicamentos falsificados, la mitad de los cuales involucran al menos a 1.000 unidades (PSI, 2011).

Los medicamentos falsificados son de todo tipo. Los países ricos han sido, generalmente, compradores de productos para el confort (tales como tratamientos de adelgazamiento y tratamientos contra la disfunción eréctil). En cuanto a los países más pobres —especialmente de África y del sudeste de Asia— muchos productos son potencialmente falsos. Según la OMS, los antibióticos y otros antiprotozoarios tales como los tratamientos contra la malaria, se encuentran entre los más falsificados (OMS, 2010a). Se estima que cada año, 700.000 muertes pueden ser atribuidas solo a la falsificación de medicamentos contra la tuberculosis y la malaria (Harris, Stevens y Morris, 2009).

El mercado de medicamentos adulterados está cada vez más vinculado al crimen organizado que apoya su fabricación, tráfico y distribución (CPDCP, 2011; ONUDD, 2010b). Los traficantes participan en actos de corrupción contra las autoridades para facilitar el comercio (Bate, 2008), dado el bajo riesgo que esto representa para los delincuentes en comparación con otros delitos; la supervisión débil y la regulación precaria o deficiente, incrementan el problema (OMS, 2010b).

Los Estados miembros de la OMS se reunieron en Roma en febrero de 2006 y crearon un cuerpo internacional especial para participar en la lucha

contra los medicamentos falsificados: el Grupo Especial Internacional Contra la Falsificación de Productos Médicos (International Medical Products Anti-Counterfeiting Taskforce, IMPACT). Este grupo incluye a los diferentes actores que participan en la lucha contra la falsificación de medicamentos, incluyendo a los organismos nacionales de reglamentación, la Interpol y a representantes de compañías farmacéuticas, y se definieron cinco grupos de trabajo para enfrentar el problema de manera eficiente. De este modo, el IMPACT toma medidas preventivas tales como el diseño de campañas de sensibilización sobre los peligros de los medicamentos adulterados, el desarrollo de marcos jurídicos nacionales para tipificar como delito esa actividad, y el establecimiento de sistemas nacionales para mejorar el control de la cadena de las drogas. El IMPACT también está comprometido en promover la colaboración internacional entre los organismos de aplicación de la ley (aduanas, policía) contra los medicamentos falsificados. En todos estos procesos está fuertemente implicada la prevención, tanto a través de campañas de sensibilización como de control de la producción. Los Estados pueden crear estructuras de control en la cadena de producción para reducir al mínimo la entrada de falsificaciones en el mercado legal. Los pacientes y/o consumidores de productos comprados en Internet deben ser conscientes de que estos productos pueden ser falsos y, por lo tanto, peligrosos para su salud. Las nuevas tecnologías también se consideran parte de la solución. Además del Grupo de Trabajo sobre Tecnología del IMPACT; los fabricantes tratan de utilizar la tecnología para limitar la falsificación y evitar que ingrese a los mercados. Tal uso incluye un sistema que está creciendo en África y en algunos países de Asia —así como se utiliza en Estados Unidos— por el cual el cliente puede verificar la autenticidad del producto mediante su teléfono móvil. Hay un código único impreso en la caja que el cliente envía a una base de datos internacional. Si el medicamento es auténtico, se envía al cliente un mensaje de texto que verifica que el producto es seguro para el consumo (Harris, Stevens y Morris, 2009). Ésta y otras políticas de prevención tienen el potencial de ofrecer un mayor impacto en la reducción del daño causado por medicamentos falsificados.

## El delito en el transporte público

En un mundo cada vez más urbano, el transporte público es el modo más ecológico y económico de transporte. Sin embargo, la afluencia diaria de miles, o incluso millones de personas, también atrae a la criminalidad. Esto ha llevado a las autoridades de muchas ciudades a adoptar medidas para limitar los riesgos para pasajeros y empleados. Estas medidas son especialmente necesarias para hacer frente a la sensación de inseguridad —incluso sin

fundamento— que tiene una gran influencia en la calidad de vida: el miedo a la criminalidad a veces puede convertirse en una barrera para el uso del transporte público (Graham, Delbosc y Mahmud, 2010). Aunque la tasa general de victimización de los hombres en el transporte es más alta (Smith, 2008). Las mujeres, como grupo, son más sensibles a la seguridad — o inseguridad— que prevalece en las áreas del transporte público, tendiendo a evitar el uso de este tipo de transporte o lo usan sólo en ciertos momentos, lo que limita su libertad de movimiento. Varios países han establecido sistemas de transporte para evitar la victimización de las mujeres, particularmente con relación a la agresión sexual. Muchas ciudades tienen ahora vagones del metro o autobuses exclusivamente para mujeres, en especial en la ciudad de México y Tokio.

En enero de 2008, en la Ciudad de México, la Red de Transporte de Pasajeros estableció un servicio de autobús dirigido exclusivamente a las mujeres, llamado Programa Atenea. El servicio funciona de 06:00 a 21:00, y transporta a un promedio de seis millones de mujeres al año. Además, el 58% de los vagones del metro se asignan exclusivamente a mujeres durante las horas pico de la mañana y la tarde. Brasil e India también usan esta práctica. Hay poca información hasta el día de hoy sobre si estas estrategias han mejorado la seguridad de las mujeres. Sin embargo, existe evidencia de que tienen un efecto positivo sobre la sensación de seguridad de las usuarias. La gran mayoría de las mujeres japonesas (90%) informaron estar satisfechas con este sistema (Tsunozaki, 2009).

La prevención de la criminalidad en los espacios públicos tales como las áreas de transporte público implica también un trabajo sobre el ambiente físico o la prevención situacional del delito, trabajo conocido como Prevención de la Criminalidad a Través del Diseño Ambiental (Crime Prevention Through

Environmental Design, CPTED). Implica que los temas de seguridad deben ser tenidos en cuenta a la hora de pensar en el diseño del espacio para el transporte o su renovación. La CPTED parece más sencilla de aplicar en zonas fijas, aunque este método de prevención también se utiliza en los vehículos de transporte público. Por ejemplo, varias ciudades han implementado medidas utilizando este tipo de prevención, que incluye hacer marcas en las paredes de las estaciones y preferencialmente diseñar superficies fáciles de limpiar para desalentar el grafiti, creando un ambiente relajado y con la luz que no arroje ninguna sombra, o bien reubicando a los comerciantes en lugares clave para ocupar espacios vacíos.

Otro método de prevención en el transporte, comúnmente empleado y controvertido, es el uso de la videovigilancia (circuito cerrado de televisión, CCTV). Los estudios de las agencias estadounidenses de transporte público muestran que el CCTV está presente hasta en 80% de los autobuses y 90% de las estaciones de autobuses. Sin embargo, la mayoría de las mujeres no se sienten más seguras con el CCTV y prefieren un aumento en el personal de seguridad en las estaciones (Loukaitou-Sideris y Fink, 2009). Hasta el momento se han implementado otros sistemas para asegurar a pasajeros y empleados tales como la instalación de detectores de metales en la región de West Midlands, en Inglaterra, para prevenir ataques con cuchillos en los trenes. Se consideró que un sistema de “radio alarma” instalado al lado del conductor era la forma más efectiva de prevenir la comisión de delitos en los autobuses, según el 80% de los operadores encuestados (Bonfanti y Wagenknecht, 2010). La prevención de la criminalidad en el transporte público se refiere también a la humanización (o re-humanización) de los espacios de tránsito. Los empleados pueden asistir a una capacitación en sensibilización para el manejo de situaciones de conflicto. Igualmente, prevención

### Cuadro 2.7 Ile-de-France: prevención de la criminalidad en el transporte público

- Ile-de-France es una región densamente poblada donde se localiza la ciudad de París y otros distritos importantes. Con más de 11 millones de habitantes, concentra 60% de los delitos de transporte en Francia. De esta cantidad, el 50% son robos, el 20% robos violentos, y el resto, en su mayoría, delitos tales como posesión de drogas o armas. Diariamente se realizan alrededor de 12 millones de viajes en transporte público. El gobierno ha implementado una serie de medidas para hacer frente a este tema (Ministerio de Ecología, Desarrollo sostenible, Transporte y Vivienda, sin fecha):
- Posicionamiento de 1.250 agentes de policía con formación en prevención en la red pública.
- Campañas de sensibilización dirigidas a los jóvenes y a otras posibles víctimas de robo de teléfonos móviles.
- Agentes especializados encubiertos en la red de transporte público que han sido entrenados para hacer frente al robo con violencia.
- Sofisticadas redes de circuito cerrado de televisión instaladas en estaciones clave como la estación de metro subterránea Chatelet—Les Halles, la más grande de este tipo en el mundo.



significa educación, y en algunos Estados se han llevado a cabo campañas de publicidad dirigidas a los usuarios. Al mismo tiempo, se presentan regularmente campañas publicitarias para luchar contra los ataques, principalmente contra las mujeres, y las agresiones sexuales. Esto, con el fin de recordar a los agresores potenciales que el acoso es un delito y, a las víctimas, que deben reportar tal comportamiento si son víctimas o testigos, mientras se encuentren en el transporte público.

## Conclusiones

El objetivo de este capítulo es presentar al lector un informe sobre de los debates y tendencias actuales acerca de la criminalidad, así como, su relación con el impacto en la prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana. En primer lugar se discuten las tendencias más recientes de la criminalidad a nivel internacional, así como las diferencias regionales, tales como la reducción de los índices de criminalidad en algunos países desarrollados en comparación con el rápido aumento en otras regiones. Se menciona igualmente, la importancia de las percepciones en cuanto a su influencia en el diseño de políticas e ideas en materia de prevención. En segundo lugar, en este capítulo se discuten las tendencias actuales

del homicidio. América Central y el Caribe sobresalen por ser áreas en donde el homicidio ha aumentado considerablemente en los últimos cinco años. En esta sección, se destaca la necesidad de un análisis subnacional y sus beneficios en el diseño de la política de prevención. En tercer lugar, el capítulo aborda el tema de las prisiones, un tema polémico que ha estado en los programas de muchos gobiernos en los últimos años. Aunque hay pruebas de que el encarcelamiento está correlacionado con una reducción en las tasas de criminalidad, no es claro si se trata de una relación causal o no. En esta sección se proporcionan una serie de alternativas al encarcelamiento, que deben ser consideradas para evitar la liberación de prisioneros a gran escala como resultado del hacinamiento, como lo demuestra el caso de California. En cuarto lugar, el capítulo aborda la necesidad de obtener más datos e información y de compartirlos de mejor manera, para diseñar las políticas de prevención y los programas de seguridad ciudadana. Por último, el capítulo presenta dos tendencias importantes para el futuro cercano. Los medicamentos falsificados que afectan las vidas de millones de personas cada año y la prevención desempeñando un papel muy importante en la lucha contra este flagelo. La seguridad en el transporte público, por su parte, es un área en la que la prevención de la criminalidad ha hecho avances demostrables y, como tal, merece ser resaltada.



Niños que mendigan y sus explotadores en Europa Sudoriental. Noviembre de 2009.  
©Alessandro Scotti/UN.GIFT/UNUDD



# 3

## **TRÁFICO Y EXPLOTACIÓN DE PERSONAS**



Chicas de un club nocturno de striptease, esperando clientes en la calle Walking Street, en Pattaya, Tailandia, 20 de febrero de 2012.  
© Dmitriy Berkut/iStockphoto





# Tráfico y explotación de personas

# 3

## Introducción

En los últimos diez años, el tráfico de personas se ha convertido en uno de los delitos más importantes en el escenario internacional. El surgimiento de la “esclavitud moderna” (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2010, 7) en años recientes ha dado como resultado la producción de grandes cantidades de información, en particular con respecto a esta actividad ilícita. Actualmente se conoce más este fenómeno que en cualquier otro momento en el pasado<sup>5</sup>. Sin embargo, aún se presentan importantes debates sobre el concepto, su definición y acerca de cómo abordarlo. Además, el tráfico de personas es también parte de un fenómeno más amplio y extendido: la explotación. Para comprender el tráfico de personas debemos también entender que, actualmente, millones de personas se ven forzadas a trabajar en condiciones que van desde la esclavitud con fines de explotación hasta la esclavitud absoluta. Las víctimas provienen de muchas industrias, de la extracción minera en África al trabajo sexual en Turquía, de la agricultura en Norteamérica al trabajo doméstico en América Latina. El fenómeno se alimenta en gran parte del tráfico de personas como fuente de mano de obra. No es posible desligar estos dos temas. Desde la perspectiva de la prevención de la criminalidad, es importante abordarlos en forma integral, utilizando enfoques comunitarios para prevenir la victimización, así como estrategias más amplias de prevención. Mientras que, en aras de la claridad, aquí nos centramos en el tráfico de personas, es importante tener en cuenta que el tema más amplio es la explotación, al interior de la cual se sitúa el tráfico de personas. De acuerdo con un informe elaborado por el Instituto Europeo para la Prevención de la criminalidad y Lucha contra la Criminalidad (HEUNI) afiliado a la ONU (Jokinen y

Viuhko, 2008), el tráfico de personas, el trabajo forzado y la explotación se constituyen por medio de complejos escenarios de coerción, con claros casos de trabajo forzoso en un extremo del espectro, y formas más sutiles de explotación en el otro. Para evitar estos delitos eficazmente, deben ser entendidos como parte de todo un sistema de ilegalidad.

Organizaciones internacionales, académicos y otros actores, aún no se han puesto de acuerdo acerca de una definición global del tráfico de personas (Savona y Stefanizzi, 2007). Algunas veces está fusionada con el contrabando de personas, a pesar de que estas dos actividades ilegales tienen diferencias importantes. En el mismo sentido, todavía hay problemas con la recopilación de información sobre el tráfico y el contrabando de personas. No existe un formato universal para recopilar datos sobre los hechos, y los desafíos para lograrlo ahora son tales, que no es ilógico pensar que en un futuro cercano, los datos sobre el tráfico y el contrabando de personas seguirán siendo deficientes, en el mejor de los casos. La situación jurídica diferente propia de estos temas en diferentes países crea importantes barreras para la normalización de las mediciones (Aromaa 2007, Aronowitz, 2009). El Departamento de Estado de Estados Unidos (2010) estima que más de doce millones de personas en todo el mundo han sido víctimas del tráfico y la esclavitud, y ahora se encuentran en posición de explotación sexual, servidumbre por deudas y otras formas de esclavitud. A medida que el tema toma fuerza en el ámbito internacional, se están haciendo mayores esfuerzos y buscando herramientas más poderosas para estandarizar la información. La atención de la ONU sobre el tráfico de personas ha aumentado considerablemente desde el lanzamiento, en el año 2007, de la Iniciativa Global de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Trata de personas (UN.GIFT).

Son muchos los factores en juego en el proceso del tráfico de personas y sus delitos conexos. La pobreza no es suficiente para desencadenar un flujo de personas víctimas del tráfico; debe haber otros *factores de expulsión*, como el deseo de emigrar como consecuencia de “las limitadas oportunidades de empleo” (Aronowitz, 2009, 11). Las regiones y países receptores también deben generar una serie de *factores de*

5 En 2009, la ONUDD publicó su Global Report on Trafficking in Persons (Informe Mundial sobre el tráfico de personas. Resumen Ejecutivo) (ONUDD, 2009a), resultado del trabajo realizado por la Iniciativa Mundial de Naciones Unidas de lucha contra el tráfico de personas (UN.GIFT). Este volumen es uno de los esfuerzos más amplios realizados para evaluar el estado del tráfico de personas a escala mundial. Un año más tarde, el Departamento de Estado de EE.UU. publicó la décima edición de su Trafficking in Persons Report.



**Cuadro 3.1 Desafíos de la recolección de datos del tráfico de personas (Bales, 2005):**

- No existe una definición estándar.
- Su naturaleza secreta hace difícil acceder a víctimas/victimarios.
- El estigma social impide a las víctimas salir adelante.
- La intimidación de las víctimas es común.
- Su naturaleza transnacional hace complicada la recolección de datos.

*atracción* que los hacen seductores para los traficantes y las víctimas por igual, como la “facilidad para viajar [...], la demanda de trabajadores migrantes en el lugar de destino [...], y las rutas de migración establecidas” (*ibíd.*, 12).

El tráfico y el contrabando<sup>6</sup> de personas son actividades complejas, con muchos actores y países implicados en lo que es hoy un mercado totalmente globalizado. El tráfico de personas puede incluso no ser necesariamente internacional: puede mantenerse dentro de las fronteras de un país, agregando otra dimensión al problema. El consenso general sobre la importancia del tráfico de personas no está exento de controversia. Hay quienes sostienen que al hacer tanto énfasis en *el aspecto del delito del tráfico*, la comunidad internacional está poniendo en peligro las posibilidades a futuro de millones de personas que están en condiciones de esclavitud, pero que no necesariamente son víctimas del tráfico. Estos analistas sostienen que el tráfico de personas debe ser visto casi como una externalidad (aunque muy grave) de la *esclavitud*<sup>7</sup>. Desde este punto de vista, argumentan, que se podría ayudar a los responsables de la toma de decisiones a hacer frente a la esclavitud y al tráfico de una manera más eficaz, teniendo así un mayor impacto (Hathaway, 2008). En este capítulo el Informe Internacional le da al lector una visión amplia sobre estos temas y una idea general acerca de las tendencias y comportamientos del tráfico de personas y, sobre todo, los analiza desde la perspectiva particular de la prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana, dos enfoques que han demostrado funcionar en la lucha contra este delito.

6 El tráfico y el contrabando de personas son dos actividades diferentes, de acuerdo con la literatura existente acerca del tema. Sin embargo, casi siempre se agrupan, ya que con frecuencia se superponen. Las personas objeto de contrabando puede llegar a ser víctimas del tráfico en el camino a su destino. En este capítulo se discute más acerca de las diferencias entre estos dos delitos.

7 Kevin Bales, quizá uno de los escritores más experimentados en el tema de la esclavitud, advierte: “Actualmente [...], un enfoque limitado sobre el tráfico de personas con fines de explotación sexual comercial, ha ocultado el problema más importante” (Bales, 2005, 126).

## Definiciones de tráfico, explotación y contrabando de personas

Puesto que en esta sección hacemos referencia al tráfico, la explotación y el contrabando de personas, resulta útil definir estos términos desde el inicio. La Tabla 3.1 presenta las definiciones más completas y disponibles. El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar el Tráfico de Personas, especialmente Mujeres y Niños (conocido como Protocolo de Palermo, y parte de una serie de protocolos para abordar el tráfico de personas y de armas de fuego) proporciona un marco para el análisis y la recopilación de información sobre estos temas. El Protocolo en sí mismo es un importante paso hacia adelante en la estandarización de una definición viable. No obstante, cabe mencionar algunos desacuerdos comunes con respecto al tráfico y el contrabando de personas. Éstos provienen de una comprensión del contexto en el que ocurre el delito y se pueden resumir de la siguiente manera:

- **Consentimiento:** Las víctimas del tráfico no han aceptado previamente ser traficadas o transportadas, mientras que las personas que han sido objeto de contrabando normalmente han accedido a ser trasladadas de un lugar a otro. El debate sobre el consentimiento está en curso y algunos sostienen que, incluso si el consentimiento es explícito, los factores que llevan a tomar la decisión dan a entender que la decisión no es libre, y por lo tanto, el consentimiento es irrelevante. Lo importante aquí es la dificultad práctica para diferenciar entre coerción y consentimiento. Muchos países presionan a favor de una definición de consentimiento por medio de la cual, si se utiliza alguno de los elementos del tráfico (coacción, amenaza, etc.), todas las cuestiones relacionadas con el consentimiento quedarían anuladas (Bales, 2005).
- **Ganancias:** Las ganancias del contrabando tienden a ser localizadas y en forma de un pago único —o en pequeñas cantidades—; mientras que en el tráfico de personas la víctima continúa “pagando” a través de la explotación por un período de tiempo prolongado. También es posible que, en muchos casos, la persona objeto de contrabando sea además una víctima del tráfico de personas.
- **Movimiento:** Se afirma que, a diferencia de la migración, en el contrabando la víctima es libre de moverse una vez que éste haya llegado a su destino. Adicionalmente, el contrabando siempre es internacional e implica el cruce de fronteras, mientras que el tráfico de personas puede ser interno. Sin embargo, existen muchos casos de personas objeto de contrabando quienes una vez concluido éste, se convierten en víctimas de explotación.

Tabla 3.1 Definición operativa de tráfico, contrabando y explotación de personas

TÉRMINO	DEFINICIÓN	ORGANIZACIÓN/DOCUMENTO
<b>TRÁFICO DE PERSONAS</b>	Captación, transporte, acogida o recepción de personas recurriendo a la amenaza o a la utilización de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o de la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra con fines de explotación. Dicha explotación deberá incluir, al menos, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.	Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar el Tráfico de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención Contra el crimen organizado Transnacional (también conocida como el Protocolo de Palermo), 2000.
<b>EXPLOTACIÓN, TRABAJO FORZADO U OBLIGADO</b>	Todo trabajo o servicio obtenido de un individuo bajo amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente.	Organización Internacional del Trabajo (OIT) Convención 29, 1930.
<b>CONTRABANDO DE PERSONAS</b>	Adquisición con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro, de la entrada ilegal de una persona en un Estado parte, del cual dicha persona no sea nacional.	Convención Contra el crimen organizado Transnacional de la ONUDD, 2000.

El tráfico de personas conlleva normalmente un proceso prolongado. Bales (2005) lo describe en ocho pasos que resumimos a continuación. Se inicia a partir de una *vulnerabilidad* fundamental de la víctima potencial, conocida también como factores de expulsión. Las vulnerabilidades incluyen el deseo de lograr una mejor calidad de vida o la necesidad de escapar de la opresión o la pobreza. Curiosamente, parece que no son los más pobres de los pobres quienes son víctimas del tráfico, ni tampoco los más desfavorecidos (Bales, 2005, 141); en realidad, las personas que se convierten en víctimas son jóvenes, saludables y relativamente educadas, ya que las personas muy pobres, enfermas, o de alguna manera discapacitadas, no pueden ser plenamente explotadas con fines de lucro. De hecho, la investigación adelantada en África Occidental muestra que los niños víctimas del tráfico para la servidumbre doméstica provienen de familias de nivel medio de riqueza y no de los pueblos más pobres (Kielland y Sanogo, 2002).

El segundo paso en el proceso es la etapa de *reclutamiento*. En este punto, los que están en situación de vulnerabilidad pueden ser contactados por un traficante, un contrabandista, o un intermediario. Resulta de vital importancia mencionar el importante papel que juega la familia y los miembros de la comunidad en la fase de contratación. Existen muchos ejemplos de esto en pueblos y ciudades de todo el mundo. Los miembros del círculo íntimo de la víctima son clave

para mantener los ciclos del tráfico y la explotación. En algunos casos, las víctimas del tráfico regresan a sus comunidades y se convierten, ellas mismas, en reclutadoras o portavoces de las oportunidades y riquezas que se encuentran en el extranjero. En otros casos, las llamadas agencias les pueden hacer ofertas de trabajo legítimo a los jóvenes en otros lugares, afirmando que tienen los contactos para conseguirles un trabajo bien remunerado. Estas agencias lo anuncian abiertamente vía Web o en periódicos locales. Una situación de alto desempleo hace que esto sea atractivo para los jóvenes. Algunos pueden saber que podrían ser llevados a ejercer la prostitución, pero pueden no estar informados de las restricciones que les serán impuestas a sus finanzas y a su libertad.

El tercer paso es la etapa de *desplazamiento*, cuando la víctima es, ya sea forzada a salir de su comunidad o bien acepta seguir al reclutador. Es aquí donde está el debate acerca del consentimiento. En esta etapa el control de la situación normalmente pasa de la víctima al traficante.

Después viene el *transporte* de la víctima. Esta etapa puede implicar numerosos medios de transporte, y puede también tomar un largo período de tiempo. Ésta es también la etapa más riesgosa para el traficante, ya que están siempre en movimiento y en riesgo de ser atrapados. Esta etapa involucra a muchos actores, desde funcionarios corruptos que

permiten que ocurra el tráfico, hasta escoltas y “protectores” de la víctima, como también los cuidadores, explotadores, contrabandistas y proxenetas. En esta etapa, el contrabando y el tráfico de personas se pueden combinar en una misma actividad.

En la siguiente etapa el traficante *toma el control* de la víctima cuando ésta, bajo coacción o amenaza, es forzada a entregarle a éste sus documentos, dándole así al traficante más poder sobre ella. El traficante también desarrolla una relación de dependencia con la víctima. En esta etapa, la víctima se encuentra completamente controlada por el traficante y sus asociados. Esta etapa es particularmente dañina para los niños, quienes se encuentran bajo el control total del traficante y/o contrabandista a partir del momento que dejan a sus familias. Algunos de los principales factores que permiten que esto suceda son la pobreza de la víctima, el desconocimiento de sus derechos, el aislamiento y otras formas de dependencia (Jokinen, Ollus y Aromaa, 2011).

La sexta etapa es la *llegada* a su destino. En esta etapa la víctima es plenamente consciente de lo sucedido, cuando la magnitud de la estafa se hace evidente. Aquí, a muchas víctimas se les dice que han incurrido en deudas considerables a lo largo del camino, y que sus documentos pueden ser confiscados (cuando aún no lo han sido). En esta etapa queda claro el verdadero alcance de la situación en la que se encuentra la víctima.

La séptima etapa es la de la *explotación* propiamente dicha. En esta etapa, la víctima es forzada a participar en una serie de situaciones de explotación, normalmente bajo coacción o amenaza (según la definición del Protocolo de Palermo), y por debajo de los estándares de las condiciones de vida. En esta etapa, la persona puede ser forzada a trabajar en la industria del sexo, el servicio doméstico, el trabajo agrícola, en fábricas, talleres y minería, entre otros, sujeta a la manipulación psicológica constante, y a menudo es víctima de violencia y de privaciones a muchos niveles.

Estas primeras siete etapas pueden repetirse, ya que la víctima es trasladada de un sitio a otro y revendida por los traficantes.

La última etapa es la *resolución*. No hay cifras que nos puedan dar una idea clara sobre cuántas personas mueren en situaciones como las aquí descritas, pero es posible asumir que no son pocas. Las víctimas también pueden ser desechadas cuando termina su vida útil. Las enfermedades (como el VIH), el envejecimiento y otros factores pueden llevar a que sean desechadas. Las víctimas también pueden escapar y luego enfrentarse a muchos otros problemas, como por ejemplo, ser consideradas inmigrantes ilegales,

sufrir el abuso de las autoridades y miembros de la comunidad, y ser estigmatizadas por su anterior ocupación. Aquí comienza un proceso completamente diferente y muy difícil, que además puede resultar muy traumático para la víctima. La rehabilitación de las víctimas es un reto importante que ha sido tratado con diferentes grados de éxito. Muchas organizaciones intentan hacer frente a este problema, a pesar de que su trabajo se puede ver también afectado por la estigmatización social, el temor de las propias víctimas y la falta de recursos. En algunas áreas se están desarrollando igualmente programas para prevenir la reincidencia del tráfico de personas, un tema que ha cobrado actualidad en los últimos tiempos.

Los programas de prevención de la criminalidad y de seguridad ciudadana pueden ser implementados con éxito, especialmente en las etapas de vulnerabilidad, contratación y reincidencia del tráfico. La sensibilización y el fortalecimiento de los vínculos sociales, y el capital social y económico de las comunidades pueden tener efectos positivos.

## Factores de expulsión y factores de atracción

Una multitud de razones hace que la gente desee dejar sus casas, sus familias y sus entornos conocidos en busca de mejores oportunidades, razones que pueden ser el reflejo de situaciones nacionales o internacionales. Las variables que normalmente hacen que la gente desee irse se conocen como “factores de expulsión”, y aquellas que atraen a la gente a ciertas áreas o países se denominan “factores de atracción”. Los factores que influyen en el proceso de toma de decisiones de un individuo pueden ser económicos, ambientales, políticos, religiosos o de cualquier otra índole. La desigualdad regional merece una mención especial porque este factor es clave para comprender los flujos migratorios, el contrabando y el tráfico de personas. Más allá de las cuestiones de seguridad que empujan a la gente a trasladarse de lugar, muchos renuncian a sus lugares de residencia cuando perciben que en otros lugares hay más oportunidades que no están a su alcance en su propio entorno. La Tabla 3.2 resume los factores de expulsión y atracción.

Un problema común que enfrentan las personas que toman la decisión de aceptar ser contrabandeadas, o que han sido engañadas por el tráfico, es la creencia de que en otros lugares hay mejores oportunidades. Desafortunadamente, muchas veces esta creencia es creada por los mismos traficantes: no necesariamente en otros lugares hay mejores condiciones.

Tabla 3.2 Factores de expulsión y atracción

FACTORES DE EXPULSIÓN	FACTORES DE ATRACCIÓN
Falta de empleo	Disparidad económica (país de recepción visto como más rico)
Falta de educación	Mejor calidad de vida
Degradación del medio ambiente	Oportunidad de ingresar (corrupción en inmigración o fisuras jurídicas)
Desastres naturales	Fronteras porosas
Persecución, guerra, conflictos	Las sanciones por la inmigración ilegal no constituyen un elemento disuasivo
Inestabilidad política	

Fuente: Jaudo Larden, Lindley y Putt (2009).

## Tendencias en el tráfico y la explotación de personas

La expectativa de una vida mejor siempre ha sido un factor determinante para las personas que emigran. La expectativa de lograr un futuro mejor es una aspiración noble que impulsa a millones de personas a desplazarse, solos o con sus familias, en busca de mejores oportunidades. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estima que el número total de migrantes internacionales ha aumentado en los últimos diez años, de un estimado de 150 millones en el año 2000, a 214 millones en la actualidad (OIM, 2010). En otras palabras, alrededor del 3% de la población mundial vive fuera de su país de origen, sin contar el número de migrantes internos, que el PNUD estima en 740 millones (PNUD, 2009). Alrededor de un tercio del flujo de migrantes de todos los países en vía de desarrollo está en el rango de edad entre los doce y los veinticuatro años (Banco Mundial, 2006). La migración también tiene un importante impacto económico. Según el Banco Mundial, se estima que los flujos de remesas a escala mundial superaron los US\$440 mil millones en el 2010, de los cuales los países en vía de desarrollo recibieron US\$325 mil millones (*ibid.*).

El tráfico de personas se enmarca dentro de estos flujos masivos de personas. Actualmente, alrededor de 12,3 millones de personas son víctimas de explotación y trabajo forzado. De éstas, 2,4 millones son víctimas del tráfico de personas. Cada año, las redes delictivas de muchas formas y tamaños reclutan

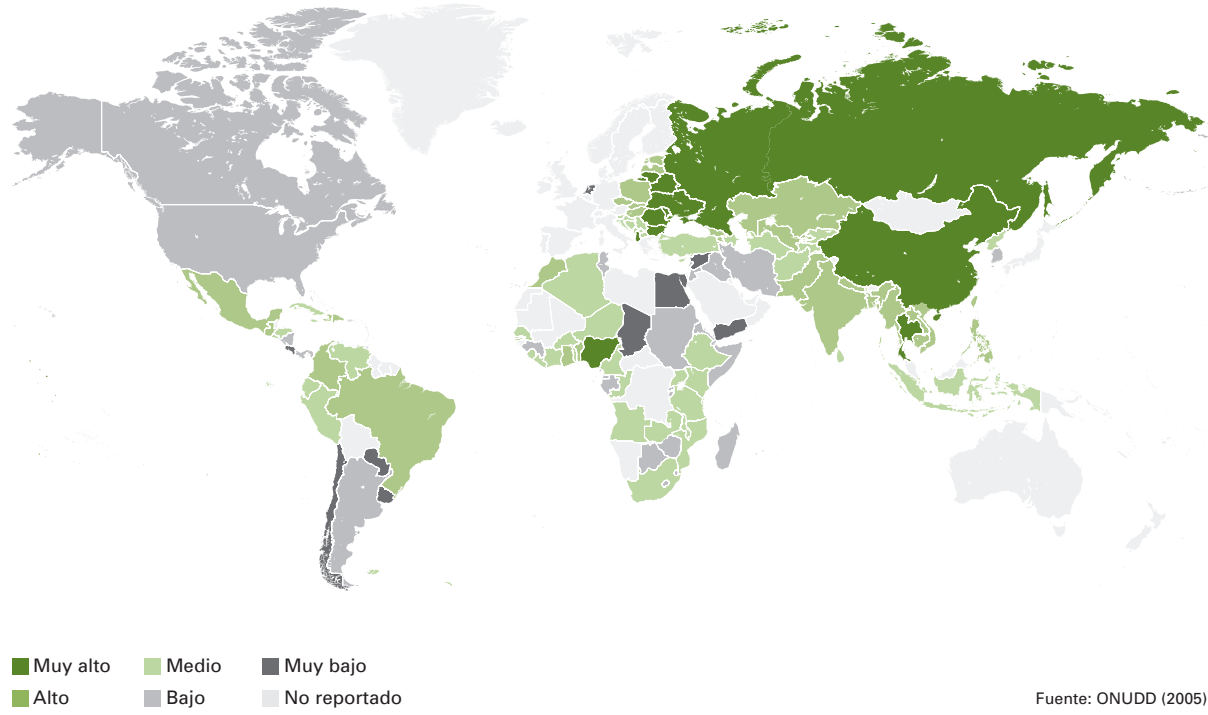
y transportan a millones de personas con fines de esclavitud y explotación de diferentes tipos. Por lo general, los flujos de tráfico son de los países más pobres a los más ricos, pero hay una variación enorme en estos flujos y en los destinos. Por ejemplo, se sabe que en 2010, por lo menos 32.000 inmigrantes ilegales viajaron de Somalia a Yemen en la región del Cuerno de África, a bordo de barcos de traficantes. Huían de los conflictos, la sequía y la pobreza para ingresar a Omán, Arabia Saudita y otros países de la región en busca de trabajo. En América Latina, la OIT (2005) informa que cerca de 250.000, de los 1,3 millones de personas que realizan trabajos forzados en la región, son víctimas del tráfico. El Departamento de Estado de Estados Unidos (2010) estima que cerca de 1 millón de niños son forzados a trabajar como empleados domésticos en la región, y que muchos han sido víctimas del tráfico desde sus hogares. Los mapas 3.1 y 3.2 ilustran los flujos que hemos descrito.

Como podemos observar en el Mapa 3.1, la mayor proporción de víctimas del tráfico de personas proviene de Europa Oriental y Central, Rusia, China, y algunas partes del sudeste asiático. En segundo lugar, de América Latina, Asia Meridional y Central, y de algunas partes de África. Muy pocos o ninguno de ellos viene de Europa Occidental, Norteamérica y Australia. Así como con todos los datos acerca del tráfico de personas, esto debe interpretarse más como una ilustración de las tendencias que como cifras reales, ya que sólo representan la información disponible. Por ejemplo, existe un gran vacío de información sobre las regiones de África, así como sobre algunas partes de Asia. También se debe tener en cuenta que gran parte de la migración y de los flujos de tráfico no son internacionales, y que algunas veces el tráfico se produce dentro de las fronteras de un país; por ejemplo, de las zonas rurales a las ciudades.

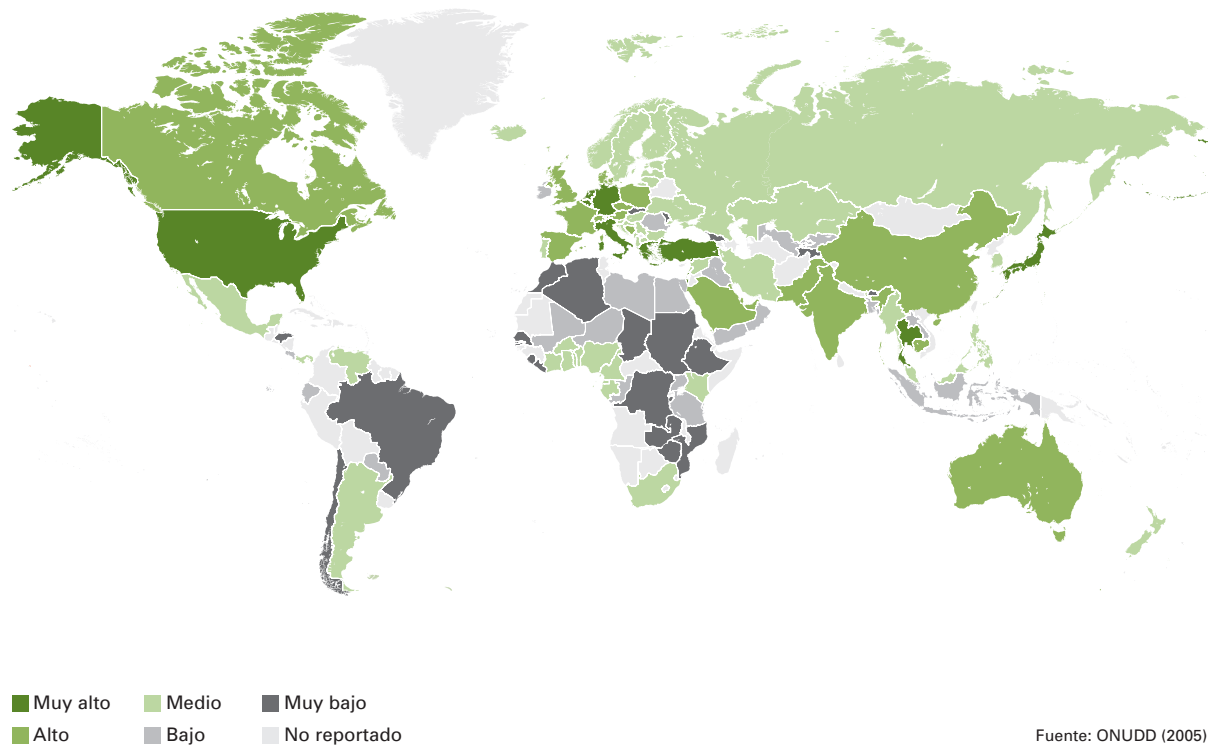
En el Mapa 3.2 podemos ver que Norteamérica, en particular Estados Unidos y algunos países de Europa (Italia y Alemania), son los principales destinos de las víctimas del tráfico de personas. China, India y Pakistán también son países con una gran afluencia de víctimas. Es interesante observar que muchos países que ocupan un lugar predominante como países de origen son también países de destino para muchos de los migrantes. Es el caso de México, Rusia y China. Por ejemplo, México sirve como país de origen, de destino y de tránsito, haciendo de la implementación de estrategias de prevención una tarea compleja. Las personas de América Central y América del Sur atraviesan México en su camino hacia Estados Unidos y, eventualmente, muchas de ellas terminan quedándose dado que no logran ingresar. Muchas llegan a ser víctimas del tráfico en el camino y víctimas del crimen organizado. Ejemplo de ello es la terrible masacre perpetrada por los carteles de la droga contra setenta y dos inmigrantes



Mapa 3.1 Países de origen en el tráfico de personas



Mapa 3.2 Países de destino en el tráfico de personas



ilegales (cincuenta y ocho hombres y catorce mujeres) en el norte de México, en agosto de 2010. Una práctica actualmente bastante común para estos grupos ilegales es secuestrar a un gran número de inmigrantes ilegales y/o pedirles rescate a sus familias, u obligarlos a trabajar para ellos en el tráfico de drogas, ya sea como asesinos o como mulas. Este es un ejemplo de los riesgos a que están expuestas las víctimas del contrabando o del tráfico de personas cuando son trasladadas. Entretanto, los pasos fronterizos entre Guatemala y México se han vuelto últimamente muy problemáticos, ya que allí muchas mujeres son obligadas a prostituirse y tiene lugar una fuerte presencia de la criminalidad organizada. En efecto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México estima que tan sólo en 2009, un total de hasta 10.000 inmigrantes ilegales fueron secuestrados por grupos criminales organizados (CNDH, 2009). Esto lleva a una mayor explotación y muerte de las personas que ya son víctimas. El mismo documento estima que los beneficios de esta actividad ilegal son de cerca de US\$25 millones. Este no es un fenómeno localizado: también se ha visto en otras partes del mundo.

La Figura 3.1 presenta un desglose de las principales áreas de actividad económica en las que cada año son traficadas las personas. La mayoría de las víctimas son explotadas en la industria del sexo. Aunque la mayoría de las víctimas del comercio sexual son mujeres, también es importante observar que muchos son hombres, especialmente los niños. Aparte del comercio sexual, los niños son objeto de tráfico para otras formas de explotación. La UNICEF señala que hasta un total de 300.000 niños y niñas son traficados para ser utilizados en los conflictos armados en todo el mundo (Shelley, 2010). Aun así, con el 32%, la explotación económica (trabajo en fábricas, agricultura, etc.) representa una parte significativa del total. La Figura 3.2 muestra el grupo de víctimas del tráfico de personas por sexo y edad. Es importante señalar que

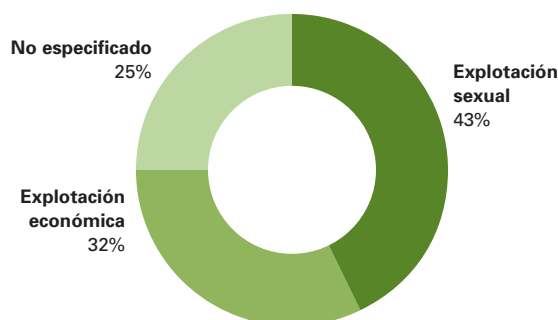
la gran mayoría de las víctimas del tráfico de personas son mujeres (66%), seguidas de niñas y hombres en un cercano segundo lugar.

## ¿Quiénes son los traficantes de personas?

El tráfico de personas es perpetrado por una gran variedad de actores, dependiendo de la región del mundo. En algunos casos, los traficantes son oportunistas que aprovechan la posibilidad de obtener ganancias traficando un día personas y desarrollando otra actividad al día siguiente, como el contrabando de armas de fuego, etc. El tráfico de personas es también un negocio rentable para los grupos más consolidados de la criminalidad organizada, el terrorismo y otras organizaciones de este tipo. Como se mencionó anteriormente, los carteles mexicanos y otros carteles latinoamericanos de la droga se benefician de esto, junto con otras actividades ilegales, especialmente en un momento en que la guerra contra las drogas es una prioridad en la agenda política y los grupos de la criminalidad organizada se ven obligados a diversificar sus negocios. En Asia también existe una fuerte presencia de grupos delictivos organizados que se dedican casi exclusivamente al tráfico de personas, así como en algunos países de Europa del Este tales como Rusia, Ucrania, y otros (Shelley, 2010).

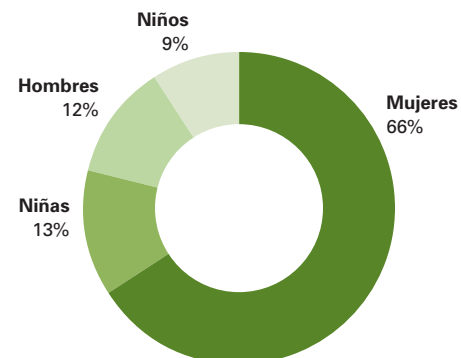
Las rutas que estos grupos utilizan son tan variadas como la naturaleza y el origen de sus víctimas: la ONUDD ha resaltado el verdadero alcance global de esta actividad ilícita (ONUDD, 2010). Los traficantes y contrabandistas explotan las ya existentes estructuras criminales (como las utilizadas por el tráfico de drogas) y la corrupción, para trasladar a las personas de un lugar a otro. Durante este proceso, construyen grandes redes de apoyo en el camino. Trasladar a

**Figura 3.1 Tipos de explotación de las víctimas del tráfico de personas**



Fuente: Jokinen, Ollus, y Aromaa (2011).

**Figura 3.2 Grupos por género y edad de las víctimas del tráfico de personas**



Fuente: UN.GIFT (sin fecha).

### Cuadro 3.2 Las mujeres en el tráfico de personas: víctimas, victimarias y activistas

Las mujeres están representadas por estos tres actores en el tráfico de personas. Es la única rama de la criminalidad (organizada) en donde las mujeres han adquirido posiciones de alto perfil de liderazgo. Aunque los hombres aún predominan, las mujeres están más presentes en calidad de victimarias en este delito que en otras formas del crimen organizado. En 1993, las autoridades estadounidenses descubrieron una red masiva de tráfico y contrabando de personas con sede en el barrio chino de Nueva York. La red había operado durante más de una década y estaba encabezada por una mujer conocida en la comunidad como la Hermana Ping. La Oficina Federal de Investigaciones (FBI) sostiene que ella recaudaba alrededor de \$40 millones de sus víctimas, quienes a menudo se vieron obligadas a trabajar para pagarle sus honorarios. En otros casos las mismas mujeres —con frecuencia ex víctimas— actúan como reclutadoras y traficantes. En la India abundan los casos en que las mujeres poseen y administran burdeles. Las mujeres nigerianas con frecuencia regresan a sus comunidades para reclutar a mujeres jóvenes en la esclavitud o la prostitución (Shelley, 2010). Es necesario realizar un importante trabajo de investigación para explorar y explicar este fenómeno de una manera sólida.

Las mujeres son también muy activas en la lucha contra este delito. Decenas de ONGs y otros grupos ayudan a las mujeres y a otras víctimas del tráfico de personas todos los días. Organizaciones como La Strada International defienden y prestan servicios localizados a las víctimas en muchas áreas. A nivel local, muchas otras organizaciones (como Fe, Esperanza, Amor, de Ucrania, que ha ayudado a cerca de 1.000 mujeres) ofrecen grupos de presión, seguridad y apoyo a quienes han sufrido la explotación y el tráfico de personas. Las respuestas de este tipo deben ser fomentadas y apoyadas a nivel local e internacional como una manera holística de abordar esta problemática.

las personas a través de continentes no es una tarea fácil, ya que resulta mucho más difícil ocultarlas y controlarlas que las drogas u otros bienes materiales. Los traficantes necesitan casas seguras, sicarios, protectores y proxenetas en su camino. Esto indica que existen redes extensas y complejas de delincuentes profesionales. No obstante, hay pruebas de que no todos los traficantes pertenecen a estructuras bien organizadas como los carteles. Algunos operan en estructuras celulares más pequeñas y más difíciles de controlar.

## Herramientas para prevenir el tráfico y la explotación de personas

En la parte analítica de este capítulo, el CIPC ha intentado evaluar las brechas existentes entre lo que parece ser una explosión en la importancia del tráfico de personas y la explotación, y la realidad de los actuales Planes de Acción Nacionales (PAN). Para ello, el CIPC identificó, en todos los países del mundo (193 países), no sólo las leyes nacionales contra el tráfico de personas, sino además si los actuales PAN fueron concebidos como resultado de la publicación de las leyes generales. El análisis se centró especialmente en los planes de acción que fomentan o contienen componentes de prevención. Es de reconocer que se realizan muchos esfuerzos locales en municipios, ciudades y otras entidades subnacionales que continúan innovando en cuanto a las formas de enfrentar al tráfico de personas. El enfoque se mantuvo en los planes a nivel nacional,

tanto para la viabilidad de análisis, como para poner de relieve la necesidad de que los gobiernos centrales reconozcan y se ocupen de este tema. Como lo subrayan otros informes, muchos países han adoptado el tráfico de personas como parte integral de sus programas, creando leyes nacionales para tipificar el delito y participando en los esfuerzos internacionales como los tratados e iniciativas de la ONU. Este análisis permitirá al lector identificar en dónde se deben adoptar medidas, así como la importancia de la inclusión de la prevención y las iniciativas de la comunidad en cualquier PAN.

## Las leyes nacionales

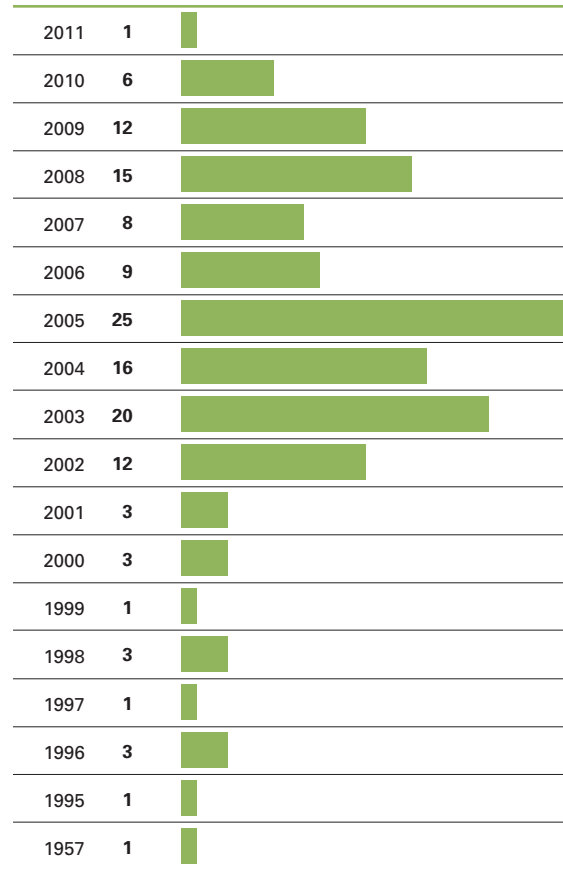
Cuando hablamos de legislación nacional, nos referimos a las leyes constitucionales, penales o administrativas que incluyen disposiciones relacionadas con el tráfico de personas a nivel nacional. Una de las primeras cosas que llaman la atención es que un gran número de países cuenta con leyes nacionales para luchar contra el tráfico de personas. De los 193 países analizados, 140 de ellos cuentan con algún tipo de legislación nacional que aborda esta cuestión. Esto, en realidad, es un paso importante y muy visual, ya que nos da una idea acerca de qué tan reconocido ha llegado a ser este problema. La Figura 3.3 muestra el período de tiempo en el que han aparecido estas leyes. Es importante destacar que en la década del 2000 se registró un incremento importante, y que el tema ha recibido cada vez más cobertura a nivel internacional. Como podemos ver,

en el período comprendido entre 2002 y 2005, setenta y tres países aprobaron algún tipo de legislación nacional. En el 2011, muchos más habían hecho lo mismo. Actualmente, alrededor del 73% de los países del mundo cuentan con algún tipo de legislación que aborda específicamente este tema. Este constituye un enorme paso hacia adelante incluso en los últimos diez años, cuando ni siquiera el 10% de los países contaba con este tipo de legislación.

Surge así una pregunta en cuanto a dónde están situadas estas leyes. ¿Están consagradas en la Constitución? ¿Son leyes de funcionamiento inscritas en los códigos penales o son administrativas? Cualquier nueva disposición inscrita en la Constitución de un país hace que ésta adquiera inmediatamente el máximo nivel de prioridad. La Figura 3.4 nos muestra el nivel en que estas leyes se encuentran incluidas en la estructura jurídica. Como podemos ver, cerca del 60% de todos los países (de un total de 193) han incluido las leyes de tráfico de personas en su código penal. Una minoría de ellos (2%) las tienen a nivel administrativo y otros pocos (4%) las han incluido en su Constitución. Esta estructura tiene sentido porque es el código penal, y las instituciones que operan en virtud del mismo, el que tradicionalmente se dispone a hacer frente a este problema. De hecho, se podría decir que no es necesario incluir tales disposiciones en la Constitución, dado que la mayoría ya cuentan con disposiciones de derechos humanos dentro de ellas y lo normal sería suponer que, en muchos casos, el tráfico de personas se enmarcaría en la protección de los derechos humanos. Por lo tanto, es razonable mantener las leyes contra el tráfico de personas a nivel penal. Tratarlas como un asunto administrativo no refleja realmente la gravedad del problema.

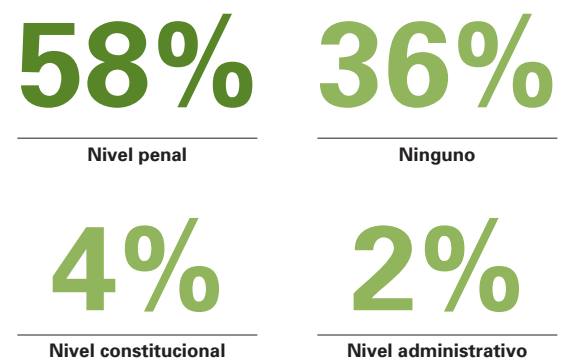
Desde la perspectiva de la prevención, resulta importante además destacar que la inserción de toda la legislación en el Código Penal significa que este tema es tratado mayoritariamente por el sistema de justicia penal. Si bien esto es necesario, también es vital abordar la cuestión del tráfico y la explotación por fuera del sistema de justicia penal. El tráfico y la explotación de personas son problemas que, debido a su naturaleza compleja, en algunos casos pueden insertarse en el tejido social de un país o una comunidad (como puede ser el caso de la servidumbre por deudas en algunos lugares de la India, un país donde se estima que dieciocho millones de personas viven en la esclavitud, muchas de las cuales han sido víctimas del tráfico (Bales, 2005). Esto puede ser abordado a través de programas de desarrollo enfocados hacia la prevención que se ocupan de cuestiones sociales como la discriminación y las prácticas de explotación.

**Figura 3.3 Leyes nacionales aprobadas sobre tráfico de personas, 1957-2011**



Fuente: CIPC (2011).

**Figura 3.4 Nivel de inserción de las leyes sobre tráfico de personas**



Fuente: CIPC (2011).



Si bien es claro que los hombres también son víctimas del tráfico, las mujeres y los niños son los más vulnerables y propensos a sufrir en manos de los traficantes. Esto se refleja en el número de leyes nacionales con disposiciones especiales para las mujeres o los niños, o incluso existen leyes que conciernen tan sólo a las mujeres o los niños. Un total del 45% de los países analizados posee una legislación específica acerca del tráfico de niños. En el caso de las mujeres, los resultados no son tan sobresalientes: tan sólo el 20% de los países han adoptado leyes que abordan específicamente el tráfico de mujeres.

## La prevención en las leyes nacionales

Cuando se trata de mencionar de forma explícita la prevención en las leyes nacionales, los resultados no son tan alentadores. De todos los países analizados, tan sólo el 22% de éstos cuenta con leyes nacionales que mencionan o hacen frente a la necesidad de incluir la prevención en la lucha contra el tráfico de personas. Casi tres cuartas partes de aquellos no cuentan con disposiciones de prevención. A parte de aquellos países que cuentan con una ley nacional, cerca del 70% no menciona la prevención. Esto destaca la necesidad de abordar este tema como un problema social, en contraposición con la noción de la sola justicia penal. La Figura 3.5 muestra los tipos de prevención que se encuentran en las leyes nacionales.

La prevención contemplada en leyes específicas que conciernen a mujeres y niños está presente en el 16,4% de los casos de las legislaciones nacionales, las cuales incluyen en este sentido un componente o una ley específica.

## Los Planes de Acción Nacionales (PAN)

En cuanto a los PAN, un amplio análisis revela muchos datos interesantes. Es importante señalar que el 41,5% (equivalente a ochenta) de los países cuentan con un PAN para enfrentar el tráfico de personas. La Tabla 3.3 presenta un desglose de esta cifra por región.

Como podemos observar, Europa Occidental y Central cuentan con la mayor concentración de países con PAN, con poco más del 80%. Salta a la vista

Norteamérica, región que incluye a Canadá, México y Estados Unidos. Si bien existen leyes nacionales en los tres países, como en el caso de Canadá, cuya última enmienda de 2005 aprobó una cobertura más amplia de los delitos de tráfico dentro del código penal, sus planes de acción tienden a ser descentralizados a nivel estatal/provincial, con la cooperación del gobierno federal<sup>8</sup>. Por lo tanto, no tiene un plan de acción general a nivel nacional. Esto no significa que no se estén tomando medidas, sino que las está tomando a un nivel diferente. En el caso de México, la legislación existe y se ha diseñado un PAN, pero aún no ha sido implementado. Asia Meridional y Asia del Suroeste muestran los porcentajes más bajos en términos de PAN. Es interesante señalar que América Central y el Caribe presentan un alto porcentaje de países con PAN (cerca del 67%). Esta es una señal alentadora para esta región que presenta una importante fuente de inmigrantes víctimas del contrabando y del tráfico de personas. Otras regiones oscilan entre el 60% y el 45%.

El análisis detallado de los PAN nos permite conocer además las fuentes de financiación de estas iniciativas. La comunidad internacional presenta una participación muy importante, especialmente en ciertas regiones, pero cada vez más, los gobiernos están tomando medidas para enfrentar al tráfico de personas. La Figura 3.6 presenta estos datos.

Como podemos observar, las organizaciones internacionales participan altamente en la financiación de los programas nacionales para combatir el tráfico de personas, lo que representa el 33% de la financiación de los PAN. Esto destaca el importante papel de la comunidad internacional en la lucha contra este problema. Vale la pena subrayar, la capacidad de dichas organizaciones para organizar, adquirir y distribuir los fondos, así como su compromiso con las propias víctimas del tráfico. Así mismo, los gobiernos siguen siendo los principales actores, por supuesto. El

Figura 3.5 Tipos de prevención en las leyes nacionales, 2011



Fuente: CIPC (2011).

<sup>8</sup> A la fecha del cierre editorial de este Reporte, Canadá aun no adoptaba un Plan de Acción Nacional. El 6 de Junio de 2012 el gobierno Canadiense lanzo su Plan de Acción Nacional Para Combatir el Tráfico de Seres Humanos. Este PAN es un esfuerzo considerable y constituye una inversión sustancial. Entro otras metas el PAN busca crear un equipo dentro del sistema de justicia que se enfoque exclusivamente en este crimen as como implementar capacitación especializada e impulsar la prevención y hacer más eficiente la cooperación a nivel nacional e internacional. Esto no está reflejado en la Tabla 3.3.

Tabla 3.3 Países con un Plan de Acción Nacional por región, 2011

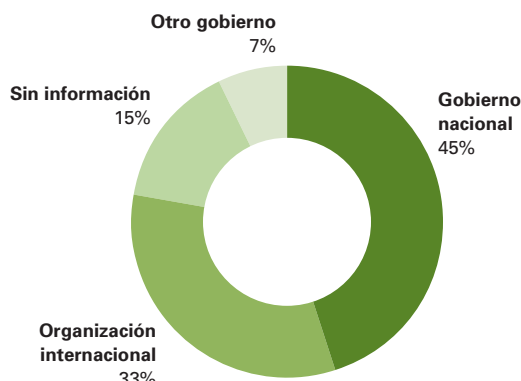
% CON PAN	REGIÓN
<b>81,08%</b>	<b>EUROPA OCCIDENTAL Y CENTRAL</b>
<b>66,67%</b>	<b>AMÉRICA CENTRAL Y EL CARIBE</b>
<b>58,33%</b>	<b>EUROPA ORIENTAL Y ASIA CENTRAL</b>
<b>55,56%</b>	<b>AMÉRICA DEL SUR</b>
<b>50,00%</b>	<b>ASIA ORIENTAL Y DEL PACÍFICO</b>
<b>44,44%</b>	<b>ÁFRICA ORIENTAL</b>
<b>37,50%</b>	<b>ÁFRICA OCCIDENTAL Y CENTRAL</b>
<b>36,36%</b>	<b>ÁFRICA DEL SUR</b>
<b>25,00%</b>	<b>ASIA DEL SUR Y DEL SUDOESTE</b>
<b>10,00%</b>	<b>ORIENTE MEDIO Y ÁFRICA DEL NORTE</b>
<b>0,00%</b>	<b>AMÉRICA DEL NORTE</b>

Fuente: CIPC (2011).

compromiso del gobierno es fundamental cuando se trata de la viabilidad a largo plazo de un PAN, como lo es la movilización de la comunidad y de otros actores a nivel local para la prevención del tráfico. Entre tanto, las fuentes de financiación son multisectoriales: muchos actores participan en el financiamiento del PAN y, en última instancia, esto es conveniente para las víctimas de este delito.

La Figura 3.6 destaca la importancia de las alianzas en la lucha contra el tráfico y la explotación de personas. Los datos recopilados por el CIPC en el Informe Internacional nos proporcionan información sobre si las asociaciones constituyen un ingrediente activo en el PAN. De los ochenta países que reportaron abiertamente un PAN, cuarenta y tres suministraron información acerca de sus asociados. Más del 50% de los PAN cuentan con uno o más socios. La Tabla 3.4 divide estos datos por tipo de socio.

Figura 3.6 Fuentes de financiamiento de los PAN, 2011



Fuente: CIPC (2011).

Tabla 3.4 Asociaciones con los PAN, 2011

% DE PAÍSES CON UN PAN (TOTAL = 80)	SOCIO
<b>63,75%</b>	<b>LOCAL</b>
<b>41,25%</b>	<b>INTERNACIONAL</b>
<b>12,50%</b>	<b>PRIVADO</b>

**Nota :** El total es superior a 100% puesto que muchos PAN cuentan con más de un socio.

Fuente: CIPC (2011).

Figura 3.7 Grupos objetivo de los PAN, 2011

**SEXO 22%**  
**21% MUJERES**  
**NIÑOS 21%**  
**21% TRABAJO**  
**10% GRUPO OBJETIVO NO ESPECÍFICO**  
**5% OTROS (MIGRANTES ILEGALES, HOMBRES)**

Fuente: CIPC (2011).

La Figura 3.7 muestra los grupos específicos o actividades delictivas a los que va dirigido el PAN acerca del cual se ha investigado. Abarca sectores como el tráfico con fines de explotación sexual y laboral, así como los grupos; por ejemplo, de mujeres, niños, hombres, y migrantes ilegales. Vemos que el PAN sí cubre las poblaciones más vulnerables; es de esperarse que esta tendencia continúe para que el PAN sea cada vez más generalizado.

En lo que respecta a la prevención, vemos un patrón alentador: muchos PAN incluyen componentes de prevención. De los ochenta PAN encontrados, cerca del 60% ofrecen algún tipo de estrategia de prevención social/comunitaria. También resulta muy alentador que el desarrollo sea reconocido como una fuente de prevención del tráfico de personas en cerca del 48% de los PAN. El 36% de los PAN incluye programas de prevención situacional. Esto subraya el hecho de que la mayoría de los PAN cuenta al menos con un componente de prevención incluido en su concepción. No quiere decir que no sea posible hacer más para desarrollar aún más la prevención en estas estrategias, o

que los gobiernos no puedan hacer más para insertar las estrategias de prevención en sus planes de acción, pero sin duda es un paso en la dirección correcta. Esto se ilustrará más adelante por medio de nuestros estudios de caso de Ucrania y Perú, dos países que han tomado medidas importantes para luchar contra el tráfico de personas.

## Conclusiones

Se han realizado importantes avances, principalmente en los últimos diez años, en la lucha y prevención del tráfico y la explotación de personas. Sin embargo, persisten importantes desafíos que deben abordarse en el esfuerzo para seguir enfrentando estos problemas que afectan a millones de personas en todo el mundo. Es muy importante situar el debate acerca del tráfico de personas dentro del más amplio contexto de la explotación y, de hecho, de la esclavitud. Por lo general, el tráfico de personas es el medio por el cual las personas terminan en situaciones de explotación como la servidumbre por deudas, la prostitución, el trabajo doméstico y otras formas de trabajo no remunerado y de explotación. La atención internacional se ha extendido, y con razón, al tráfico de personas, pero los Estados y otras entidades deben abordar con el mismo ímpetu la cuestión de la esclavitud moderna y la explotación. La lucha contra la explotación y la esclavitud puede ser la mejor manera de prevenir el tráfico de personas.

Mientras tanto, la prevención debe ser incluida en la lucha contra la trata y la explotación, y no solamente a través de programas de prevención situacional. Es imperativo que los Estados y otras entidades comiencen a abordar estos problemas sociales y no sólo las cuestiones penales. Las víctimas de la segunda ola en Ucrania representan un buen ejemplo de ello. Una vez victimizadas, algunas mujeres se convierten en reclutadoras y, en consecuencia, son señaladas como

Tabla 3.5 Tipo de prevención en los PAN, 2011

%	NÚMERO DE PAÍSES (N=80)	PREVENCIÓN
<b>57,50%</b>	<b>46</b>	<b>SOCIAL/COMUNITARIA</b>
<b>47,50%</b>	<b>38</b>	<b>EVOLUTIVA</b>
<b>36,25%</b>	<b>29</b>	<b>SITUACIONAL</b>
<b>13,75%</b>	<b>11</b>	<b>SIN PREVENCIÓN</b>
<b>7,50%</b>	<b>6</b>	<b>SIN INFORMACIÓN</b>

Nota : El total es superior al 100% puesto que muchos PAN cuentan con más de un socio.

Fuente: CIPC (2011).

delincuentes. Esta es una visión peligrosa y simplista que perjudica tanto a las nuevas víctimas, como a las antiguas. La explotación, y el tráfico que la alimenta, deben ser enfrentados de manera integral mediante la educación e inversiones para la reducción de la vulnerabilidad de las víctimas potenciales, con el fin de evitar que sean víctimas del tráfico en el futuro. La acción comunitaria y las asociaciones juegan un papel importante al respecto. Es alentador encontrar que muchos PAN incluyen el desarrollo como una forma para prevenir el tráfico de personas.

Las leyes deben concretarse en planes de acción que incluyan no sólo el sistema de justicia penal como un canal para abordar estas cuestiones, sino también otros actores dentro del Estado y la sociedad civil. Es muy importante abordar las cuestiones socio-culturales que pueden hacer posible el tráfico de personas y la explotación. La discriminación y los prejuicios contra las mujeres en todos los niveles deben ser eliminados, así como, las prácticas culturalmente arraigadas que permiten, por ejemplo, que persista la servidumbre por deudas. Los cambios a este nivel de la estructura social pueden ser la mejor estrategia de prevención a largo plazo. Esta es una tarea importante, e implica grandes cambios culturales que deben ser reforzados por leyes eficaces que impidan que estos delitos ocurran. La prevención social y de desarrollo es clave en la lucha contra el tráfico y la explotación de personas, y esto debe reflejarse no sólo en las leyes nacionales, sino también en los planes de acción implementados en el terreno para atacar estos delitos y evitar que vuelvan a suceder.



## Ucrania

### Antecedentes

Ucrania, en Europa Oriental, cuenta con una población de 46,2 millones de habitantes y es considerada una república multipartidista con un sistema de gobierno parlamentario-presidencial. En 1991, con el colapso de la Unión Soviética, Ucrania declaró su independencia. A pesar de su nueva autonomía, el país enfrentó una situación de inestabilidad política y una economía débil, al tiempo que se fortaleció una economía informal. La economía formal de Ucrania se desestabilizó aún más con la crisis financiera global, y recientemente recibió la aprobación de financiación de emergencia del Fondo Monetario Internacional (FMI), lo que ha dado lugar a grandes recortes en un sistema de servicios públicos ya deprimido. El desempleo es un problema mayor. Los resultados de una encuesta de hogares en 2002 indicaron que el verdadero nivel de desempleo de Ucrania se situó en 9,8% (UNICEF *et al.*, 2005). Según diversos estudios, el deterioro de la economía fue en parte responsable de su criminalización y de la expansión de las redes de criminalidad organizada, tales como las que se ocupan de la pornografía y la prostitución para el consumo internacional (Hughes y Denisova, 2002). Entretanto, a pesar de que Ucrania ha experimentado una expansión económica desde 2004, la migración legal e ilegal de ucranianos continúa representando un medio popular de ingresos y, en consecuencia, un desafío permanente.

### Ucrania y el tráfico de personas

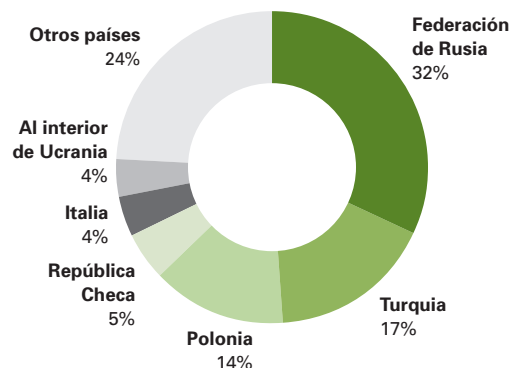
Muchos informes han señalado que el impacto de la crisis global en Ucrania ha afectado particularmente a las mujeres, llevándolas a una creciente migración y, en consecuencia, haciéndolas más vulnerables a las redes de tráfico de personas (Gerasymenko, 2011; Hughes y Denisova, 2002; OIT, 2008). La OIM concluye que el 40% de las mujeres en Ucrania están en riesgo de ser víctimas del tráfico de personas, principalmente debido a su interés en emigrar o en buscar empleo en el extranjero. Los estudios también muestran que la desigualdad de género y la falta de empleos e ingresos decentes son los principales factores de expulsión. Las mujeres sufren discriminación

## Estudio de caso

salarial y experimentan un alto deseo de dejar la crisis de su país. Además, hay pruebas de violencia doméstica generalizada en Ucrania (Rudd, 2001): en una muestra nacional, el 33% de las mujeres había sufrido abuso psicológico o verbal por parte de sus maridos, amigos o vecinos; el 12% había sido sometido a abuso sexual y el 5% había sufrido abuso físico por parte de sus maridos. Otro 10% afirmó que sus derechos y libertades habían sido infringidos por el Estado.

La OIM indicó que, cada año, 117.000 ucranianos son víctimas del tráfico de personas. Los ucranianos son las personas más vendidas para realizar trabajos forzados en granjas, prostitución, mendicidad y diversas formas de criminalidad. La mayoría de las víctimas son mujeres y jóvenes entre 17 y 25 años de edad (OIM, 2006). Las víctimas ucranianas son objeto de tráfico de personas hacia Alemania, Aruba, Austria, Azerbaiyán, Bielorrusia, Benín, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Canadá, Chipre, Dinamarca, el Reino Unido, Eslovaquia, España, EE.UU., Finlandia, Guinea Ecuatorial, Grecia, Hungría, Indonesia, Irlanda, Israel, Italia, Kazajistán, Kosovo, la República Checa, los Emiratos Árabes Unidos, Líbano, Moldavia, Noruega, Polonia, Portugal, Rusia, Serbia, Suiza, Siria, Túnez, y Turquía (Hughes y Denisova, 2002).

Figura 3.8 Países de destino de víctimas reportadas por tráfico de personas en Ucrania, 2000-2010



Fuente: OIM (2011a).

## El creciente “fenómeno de la segunda ola”

Las mujeres ucranianas parecen ser las más vulnerables y constituyen el grupo más representativo de las víctimas del tráfico de personas. En los últimos años, el “fenómeno de la segunda ola” de las mujeres víctimas ha ido en aumento y, de hecho, es el método más común de tráfico de mujeres en Ucrania. En esta situación, las mujeres objeto de tráfico regresan a casa para reclutar a otras mujeres (amigas o conocidas), puesto que una vez que han sido objeto de tráfico en la industria del sexo, tienen pocas opciones. Una mujer debe pagar su “deuda” a los traficantes, y uno de los pocos medios de escapar de la situación es pasar de ser víctima a ser victimaria. Según un informe, el 70% de los proxenetas en Ucrania son las mujeres de la segunda ola (Levchenko, 1999).

## Innovadores avances de Ucrania para prevenir el tráfico de personas

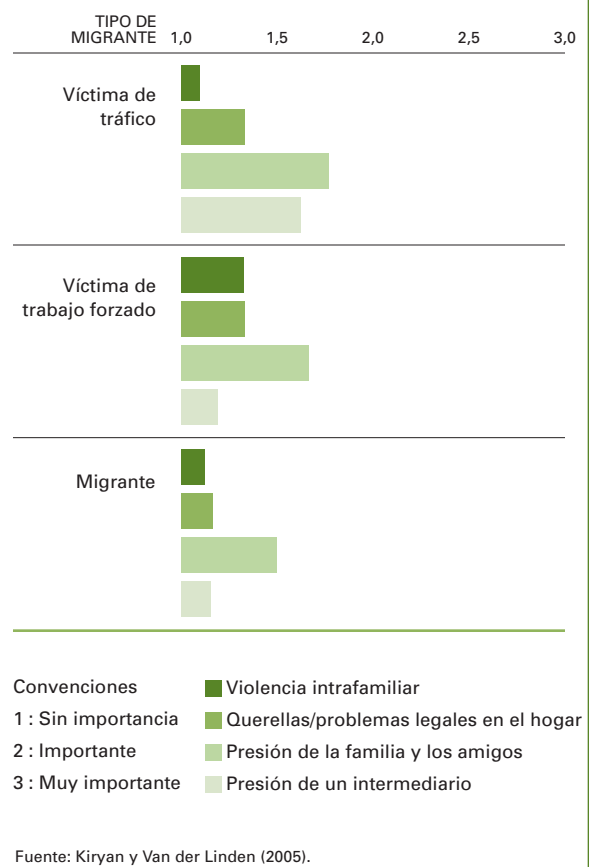
Ucrania fue uno de los primeros países europeos en penalizar el tráfico de personas. El trabajo forzado está prohibido en la Constitución, y en septiembre de 2001 el país adoptó el nuevo Código Penal, incluyendo el artículo 149, una nueva disposición sobre el tráfico de personas (UNICRI, 2006). Esta disposición entró en vigor en 2002 y hace del tráfico de personas un delito penal procesable, castigado con tres a ocho años de prisión. Define el delito de tráfico de personas como la venta o cualquier otra forma de transferencia de pago de una persona, o cualquier otra transacción ilegal con respecto a una persona, que involucre el cruce de fronteras de Ucrania (*ibid.*). Se mencionan diversos fines: la explotación sexual, la pornografía comercial, la participación en actividades delictivas, la servidumbre por deudas y la adopción con fines comerciales (*ibid.*). La disposición también incluye a los niños. Aproximadamente en la misma época, el gobierno creó dos consejos separados contra el tráfico de personas: el Consejo Nacional de Coordinación para la Prevención del Tráfico de Personas (en 1999) y el Grupo de Coordinación Interministerial (en 2001), como un medio para fortalecer la disposición y ampliar sus esfuerzos. Algunos grupos de agentes de policía fueron entrenados como “agentes de policía para la lucha contra el tráfico de personas”, de manera que pudieran trabajar en toda Ucrania para poner en práctica la nueva disposición.

Otra iniciativa interesante dio origen a la creación del Programa Integral de Lucha contra el Tráfico de Personas en el período 2002-2005. Dicho programa fue desarrollado por organizaciones no gubernamentales, organizaciones intergubernamentales y funcionarios de gobierno. Fueron definidos mandatos específicos para cada ministerio y se intentó

Figura 3.9 Factores de expulsión (I) en la búsqueda de empleo al exterior de Ucrania



Figura 3.10 Factores de expulsión (II) en la búsqueda de empleo al exterior de Ucrania



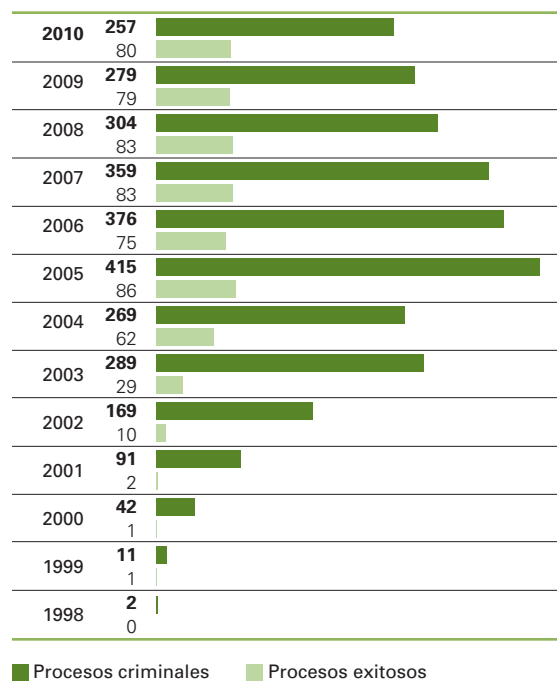
fortalecer los esfuerzos de lucha contra el tráfico de personas por parte de los consejos gubernamentales. Esto refleja el trabajo prometedor entre la sociedad civil y los funcionarios gubernamentales. Según el Departamento de Estado de Estados Unidos (2011a), parece haber espacio para la sociedad civil en la acción del gobierno y para una cooperación cada vez mayor. Esto es evidente en su capacidad para ejercer presión sobre las contrapartes gubernamentales a nivel local y nacional, brindar capacitación a los funcionarios y canalizar el apoyo del gobierno para las campañas de sensibilización pública.

La ratificación por parte del gobierno en el año 2004 del Protocolo Facultativo para Prevenir, Reprimir y Sancionar el Tráfico de Personas, Especialmente de Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, muestra un mayor reconocimiento de la necesidad de definir el tráfico de personas de manera de no limitarlo al tráfico de mujeres con fines de explotación sexual (Gerasymenko, 2011). Recientemente se han dado algunos pasos positivos para asegurar disposiciones y legislaciones adicionales sobre el tráfico de personas en Ucrania. El 5 de julio de 2011, el gobierno aprobó el proyecto de ley para la Lucha Contra el Tráfico de Personas, el cual identifica un marco organizativo y jurídico, las principales directrices de la política estatal, las

responsabilidades de los ministerios y los procedimientos para establecer la condición de víctimas del tráfico de personas y la prestación de asistencia (OIM, 2002). Esta ley se encuentra todavía en forma de proyecto, por lo cual estos elementos aún no pueden ser plenamente implementados.

El gobierno también está participando en otras iniciativas prometedoras, incluyendo la colaboración con donantes extranjeros para desarrollar una clase de escuela secundaria para la prevención del tráfico de personas. Esta iniciativa incluye una serie de talleres organizados para ayudar a los maestros a hablar con los niños acerca de los temas del tráfico de personas. En este sentido, las ONG llevaron a cabo campañas de prevención con el apoyo de las autoridades locales. Adicionalmente se pusieron en marcha sesiones de capacitación dirigidas a las tropas ucranianas para la lucha contra el tráfico de personas, antes de su despliegue en misiones internacionales de paz, capacitaciones que ahora son obligatorias para las fuerzas de paz de Ucrania. Otra iniciativa de colaboración fue la implementación de un programa piloto por parte del gobierno de Ucrania y de la OIM en el año 2010 para prevenir el turismo sexual infantil, que incluyó la distribución de afiches y tarjetas de información acerca de la lucha contra el tráfico de personas (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2011a).

**Figura 3.11 Procesos judiciales por tráfico de personas en Ucrania, 1998-2010**



Fuente: Ministerio de Familia, Juventud y Deporte de Ucrania (2009).

## Programas nacionales e internacionales de prevención en Ucrania

Dando importancia al alto desempleo y las pocas oportunidades económicas en Ucrania que conducen al tráfico de personas y a la migración, algunas organizaciones internacionales han realizado varias prácticas prometedoras con el fin de intervenir en esta problemática, y ofrecer una estructura y el desarrollo de capacidades a largo plazo. La prevención juega un papel clave en las prácticas de lucha contra el tráfico de personas en Ucrania. La mayoría de los programas se centran en una ayuda dirigida a las mujeres con el fin de reducir su vulnerabilidad y en el desarrollo de una mayor conciencia pública.

## La Strada Ucrania

El Centro Internacional de los Derechos de la Mujer, "La Strada Ucrania", fue establecido en 1998. La Strada es la principal organización en Ucrania que trabaja contra el tráfico de personas. Trabaja en estrecha colaboración con las ONG locales, la sociedad civil, los departamentos gubernamentales nacionales en Ucrania y en el exterior, y con organizaciones internacionales tales como la OIT, la OIM,

la ONUDD, el PNUD y UNICEF. La Strada participa en campañas educativas y dicta conferencias acerca del tráfico de personas y estrategias de prevención en todo el país, especialmente para profesores, enfermeras y padres de familia. Recientemente publicó un manual titulado *Prevention of Trafficking in Children and Commercial Sexual Exploitation of Children* (Prevención del tráfico de niños y de la explotación sexual comercial de niños) para los nuevos educadores, las futuras enfermeras y los jóvenes que viven en orfanatos. Recientemente, La Strada estableció una base de datos de consulta para proporcionar información confiable acerca de las oportunidades de trabajo legales en el extranjero, agencias de empleo confiables y materiales informativos. También, está implementando el servicio nacional de línea directa, en estrecha colaboración con el Comité Estatal de Ucrania para Asuntos de la Familia y la Juventud, con el fin de suministrar información y apoyo a los emigrantes ucranianos e identificar a posibles víctimas.

## PNUD

El PNUD ha puesto en marcha varios proyectos para prevenir el tráfico de personas en Ucrania, basados en proporcionar un mejor desarrollo económico e igualdad de oportunidades. Un ejemplo de ello es el proyecto de tres años de Formación Profesional que ofrece capacitación profesional a mujeres trabajadoras y desempleadas. Este proyecto jugó un papel muy importante en la creación de la Ley sobre la Promoción de la Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres en el año 2005. En aquel momento el gobierno ratificó su Decreto de Aprobación del Programa Estatal para Asegurar la Igualdad de Género en la Sociedad Ucraniana para el período 2006-2010. En el año 2008, el PNUD estableció el Programa de Igualdad de Oportunidades y Derechos de la Mujer en Ucrania, que ofrece capacitación a los funcionarios estatales nacionales y regionales que trabajan en la política de género, ayuda a desarrollar estadísticas con enfoque de género y controla los actos legislativos de Ucrania para garantizar su conformidad con la ley. También fue decisivo para el desarrollo del Centro Nacional de Asesoría y Recursos en Cuestiones de Género, una metodología pedagógica acerca de las normas de género y un manual sobre la superación de los estereotipos de género.

## OIT

La OIT ha desempeñado un papel muy activo en Ucrania en el tema del tráfico de personas. El Programa subregional de Prevención y Reintegración para Combatir el tráfico de Niños para Explotación Laboral y Sexual proporcionó información clave sobre

la legislación existente y las acciones de lucha contra el tráfico de niños, e incluyó la implementación de un programa integral de prevención y reintegración en materia de trata de niños. De 2006 a 2008, la OIT puso en marcha el Proyecto de Eliminación del Tráfico de Personas Provenientes de Moldavia y Ucrania. Esta iniciativa estaba centrada en la falta de información confiable acerca de las condiciones de trabajo en el extranjero que pueden agravar la vulnerabilidad de los emigrantes frente a las redes de tráfico de personas. Puso en marcha medidas basadas en el mercado de trabajo, tales como el mejoramiento de los sistemas de información del mercado laboral en el Servicio de Empleo Público, la capacitación de inspectores de trabajo y otras autoridades del gobierno con el fin de lograr un mejor seguimiento de las agencias privadas de empleo, el mejoramiento de los programas de formación profesional y la promoción del espíritu empresarial entre las víctimas para prevenir que sean víctimas del tráfico en el futuro, y al apoyo para la recopilación de datos sobre la emigración irregular.

## OIM

La OIM ha puesto en marcha un sinnúmero de programas en Ucrania para hacer frente al tráfico de personas. A través de una red de más de setenta y cinco organizaciones no gubernamentales, la OIM coordina una gran variedad de actividades de prevención, entre otras, campañas de información, anuncios de servicios públicos, líneas telefónicas de ayuda, manuales dirigidos a profesores para ser utilizados en las escuelas y cursos de capacitación para periodistas. Asimismo, la OIM lanzó una campaña de prevención del tráfico de personas a nivel nacional, financiada por la UE, después de que los resultados de una encuesta nacional mostraron que la gran mayoría de los ucranianos tiene una comprensión inexacta del tráfico de personas. La OIM también ha proporcionado capacitación a funcionarios consulares acerca de la lucha contra el tráfico de personas.

## Desafíos

Ucrania no desconoce los programas nacionales y regionales centrados en la prevención del tráfico de personas y la toma de conciencia, ya sea que éstos sean apoyados y dirigidos por el gobierno de Ucrania, organizaciones no gubernamentales o por instituciones internacionales. Estos programas proporcionan importantes servicios de prevención, rehabilitación y creación de capacidades para las víctimas y las víctimas potenciales, y han tenido fuertes implicaciones políticas.



Sin embargo, a pesar de los logros, persisten los desafíos. Los problemas sistémicos del Estado (falta de recursos, desigualdad de género y deficientes oportunidades económicas) parecen estar jugando un papel importante en el retraso de las medidas adoptadas progresivamente a lo largo de los años. Los expertos han sugerido que se requieren más estrategias de prevención en términos de educación sobre el tráfico de personas, así como también un cambio institucional (Gerasymenko, 2011; Hughes y Denisova, 2000; Minnesota Advocates for Human Rights, 2000; UNICEF, *et al.* 2005). Igualmente existe la preocupación en cuanto a que se requiere una permanente creación de capacidades y que las prioridades presupuestales están limitando los resultados del proyecto, dado que las políticas de tráfico de personas siguen siendo afectadas por falta de fondos.

### Problemas internos del Estado

La corrupción en los sectores judicial y la policía es considerada como una importante limitante en la capacidad del gobierno para combatir el tráfico de personas (Gerasymenko, 2011). Las ONG afirman que los oficiales de policía y los guardias de las fronteras aceptan a menudo sobornos para ignorar el tráfico de personas, y que los jueces aceptan sobornos a cambio de penas más leves (*ibid.*). El bajo número de procesos judiciales de los funcionarios por corrupción asociada al tráfico de personas plantea interrogantes acerca de la disposición del gobierno para abordar el problema de la complicidad oficial en el tráfico de personas. Al mismo tiempo, en general las víctimas tienden a desconfiar de las autoridades policiales y de los tribunales, experimentan la estigmatización y se encuentran preocupadas por la debilidad de los programas de protección de testigos y de los servicios de reintegración. El resultado ha sido que muchas víctimas no se animan a dar testimonios ante los tribunales.

### Falta de centralización de la información estadística sobre el tráfico de personas

En Ucrania no existe un sistema único de información estadística sobre el tráfico de personas. Las estadísticas sobre los casos penales relacionados con el tráfico de personas son registradas por el Ministerio del Interior de Ucrania; los datos sobre la asistencia prestada a las víctimas del tráfico de personas son registrados por el Servicio Estatal de Asuntos de la Familia, los Niños y la Juventud; y los datos sobre la prestación de asistencia a los niños víctimas del tráfico de personas por el Servicio de Asuntos de Menores (Gerasymenko, 2011). En gran medida, el sector no gubernamental se ha hecho cargo de esta

función; por ejemplo, en Ucrania, la OIM recopila regularmente la información estadística sobre las víctimas asistidas. Sin embargo, la coordinación y estandarización de la información siguen siendo un gran desafío.

### Legislación en materia del tráfico de personas

Hay mucho interés y controversia acerca de la efectividad y la implementación de las leyes contra el tráfico de personas por parte del gobierno. Existe una gran preocupación en cuanto a que el actual Código Penal prohíbe el tráfico internacional de personas y los delitos relacionados, pero no prohíbe el tráfico interno de personas (UNICEF, *et al.* 2005). Hay otros problemas relacionados con la baja eficiencia del poder judicial, que tiene como resultado juicios ineficientes y una limitada asistencia financiera del gobierno para actividades de prevención del tráfico de personas y asistencia a las víctimas. También existe un debate importante acerca de los pasos a seguir con relación al Plan Nacional de lucha contra el tráfico de personas, que expiró a mediados de 2010 y que cambia con el nuevo gobierno como, por ejemplo, qué agencia tiene la responsabilidad primordial de luchar contra el tráfico y si esa entidad recibirá el apoyo político y los suficientes recursos para llevar a cabo la prevención del tráfico de personas (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2011a).

### Cambio de tendencias en el tráfico de personas

En los últimos años han tenido lugar muchos cambios en la naturaleza y el número de personas víctimas de la trata en Ucrania, por lo que se hacen necesarios tanto una legislación como enfoques alternativos. Por un lado, el fenómeno de la segunda ola ha crecido. Por otro lado, a partir de 2008, el número de personas víctimas de trata con fines de explotación laboral ha sido mayor al número de personas víctimas de trata con fines de explotación sexual. En consecuencia, se ha presentado un aumento en el número de varones entre las víctimas, y el grupo básico de riesgo ha pasado de ser mujeres jóvenes, a ser personas de todas las edades (Gerasymenko, 2011).

### Prevención: el camino a seguir

Al reflexionar acerca de los retos actuales y las prácticas internacionales de prevención existentes, Ucrania cuenta con varias opciones para hacer frente a los complejos problemas internos y reorganizar los recursos disponibles con el fin de avanzar en su agenda de lucha contra el tráfico de personas. Tal

como ha sido señalado en varios informes, Ucrania se enfrenta a problemas internos de corrupción, especialmente en el sector judicial y en la policía (Gerasymenko, 2011; Hughes y Denisova, 2002). La desigualdad de género también es una preocupación importante, lo cual requiere cambios institucionales que fortalezcan los principios democráticos. En este caso, es fundamental el desarrollo de capacidades mediante la capacitación de la policía, las autoridades locales, los servicios de seguridad y los funcionarios del Estado, siendo posible que esto logre cambiar la percepción de la sociedad. Varios programas de prevención han tenido implicaciones políticas y han proporcionado apoyo a largo plazo; estas prácticas deben ser presentadas y debatidas a nivel nacional e internacional con el fin de desarrollar las capacidades y conocimientos, así como, desarrollar normas para guiar las buenas prácticas. Al mismo tiempo, es necesario implementar iniciativas complementarias de sensibilización acerca de los mecanismos de prevención y penalización del tráfico de personas, ya que los expertos afirman que algunos miembros de la sociedad tienen una conceptualización muy limitada acerca de cómo “podría ser” una víctima del tráfico de personas, así como de sus consecuencias (Hughes y Denisova, 2002).

Muchos expertos han señalado que la desigualdad de género y las escasas oportunidades económicas aumentan en gran medida la vulnerabilidad de las mujeres objeto del tráfico. El empoderamiento de las mujeres y la provisión de formas alternativas de ingresos a través de programas de microcrédito pueden ofrecer oportunidades empresariales y, por lo tanto, un incentivo para permanecer en el país. Los servicios de microcrédito y capacitación pueden ser ofrecidos por muchas organizaciones internacionales. La Confederación Sindical Internacional (CSI, 2011) sugiere que también se requiere realizar cambios institucionales. Éstos incluyen la implementación de medidas de igualdad de género en el mercado laboral, la realización de cambios en la política para centrarse en la creación de empleos de calidad, y proporcionar acceso universal a la seguridad social a través de la

implementación de una protección social de base para todos los trabajadores. Si se llevan a cabo, estas medidas podrían tener un impacto significativo en la atención y prevención de los crecientes problemas relacionados con el fenómeno de la segunda ola, que en la actualidad carecen de intervención social y jurídica.

Se ha identificado la gran necesidad de mantener y actualizar la investigación y los datos sobre el tráfico de personas. Una opción sería establecer un departamento central o una agencia que trabaje con socios internacionales para estandarizar la recopilación y el análisis de la información. Esto podría llevar al desarrollo de un observatorio sobre la criminalidad; la información se encuentra disponible en observatorios de todo el mundo.

Los métodos establecidos en todo el mundo son un ejemplo de la creación efectiva de un sistema de incentivos y sanciones para transformar las instituciones. Estos casos destacan la importancia de crear instituciones que construyan la democracia y defiendan los derechos humanos y las libertades individuales. Estos ejemplos deben ser presentados y discutidos a nivel nacional, con el fin de crear conciencia sobre la importancia de los cambios organizativos, y de mostrar ejemplos y procesos reales.

La cooperación internacional y el intercambio son cruciales para prevenir el tráfico transnacional de personas. Aunque Ucrania ya ha participado en algunos intercambios con países señalados como de tránsito para el tráfico de personas y Estados de destino, esta actividad debe ser mantenida regularmente con el fin de mejorar la lucha contra el tráfico de personas en Ucrania y aumentar la sensibilización a través de las fronteras. Ucrania también podría sostener intercambios con aquellos países que ya han adoptado una estrategia nacional de prevención de la criminalidad, con el fin de construir conocimientos acerca de cómo esta estrategia puede abordar las cuestiones socioeconómicas más generales que directa o indirectamente perpetúan el tráfico de personas.

## Perú

### Antecedentes

Perú es una república democrática con un sistema multipartidista (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2009). Es el quinto país más poblado de América Latina, con una población aproximada de 29,5 millones de personas (CHS Alternativo, sin fecha). El país tiene una economía orientada al mercado y entre sus principales actividades económicas están la banca, el comercio minorista, la agricultura, la industria manufacturera y la pesca. El idioma oficial es el español, sin embargo, la población del país es muy diversa e incluye amerindios, europeos, africanos y asiáticos.

La historia del Perú ha estado marcada por la inestabilidad, especialmente en los años 1980 y 1990. Esto se debió principalmente a las disputas fronterizas, la mala gestión y las dificultades económicas y los desastres naturales. El país es ahora relativamente estable, no obstante, grandes segmentos de la población sufren de bajo desarrollo socioeconómico y

#### Cuadro 3.3 El tráfico de personas en Perú (Red Peruana contra la Pornografía Infantil, sin fecha)

Cualquiera puede convertirse en una víctima del tráfico de personas. Sin embargo, el 80% de los afectados son mujeres y niños. Lo grupos más amenazados son las mujeres de las regiones pobres con poca educación y limitadas oportunidades de trabajo, los refugiados, los huérfanos y niños de la calle.

En general, las niñas son capturadas en las provincias y llevadas a los burdeles de la capital. No hay cifras exactas, pero la organización peruana Capital Humano y Social Alternativo (CHS Alternativo) reportó (en enero de 2011) que la policía investigó 341 casos de tráfico de personas, en los que estaban involucradas unas 841 víctimas. Alrededor del 60% eran mujeres y el 45% eran menores de edad; el 70% de las víctimas eran explotadas sexualmente.

## Estudio de caso

estándares de vida precarios. La tasa de pobreza del país se sitúa en 54% y el desempleo y el subempleo alcanzan el 56% (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2009).

### Tráfico de personas en Perú

Se ha calculado que el 75% de los jóvenes entre 15 y 29 años en Perú están dispuestos a emigrar para buscar mejores oportunidades (Stone, 2011). Algunas fuentes sugieren que, por un lado, las malas condiciones sociales y la falta de oportunidades económicas han aumentado la vulnerabilidad de la población al tráfico de personas, especialmente de los jóvenes (*ibid.*). Por otro lado, la atención cada vez mayor por parte del gobierno al tráfico de drogas en la región en los últimos años, ha ejercido presión sobre las bandas de narcotraficantes para encontrar fuentes alternativas de ingresos (*ibid.*).

El tráfico de personas es el tercer mayor sector de crecimiento del crimen organizado en Perú, reflejando tasas similares en todo el mundo (OIM, 2007). Perú es lugar de origen, tránsito y destino para hombres, mujeres y niños víctimas del tráfico de personas, principalmente para fines de trabajos forzados y explotación sexual comercial (Departamento de

Figura 3.12 Número de casos de tráfico de personas por año en Perú, 2004-2011

2011	138	
2010	108	
2009	81	
2008	81	
2007	70	
2006	30	
2005	13	
2004	5	

Fuente: RETA-PNP (2011), citado en CHS Alternativo (sin fecha).

Figura 3.13 Víctimas de trata de niños en Perú

**91% NIÑAS** (659)  
**9% NIÑOS** (68)

Fuente: RETA-PNP, citado en CHS Alternativo (sin fecha).

Estado de Estados Unidos, 2011b). La mayor parte del tráfico de personas en Perú se centra en la explotación sexual y muchas de las víctimas son mujeres y niñas pobres de zonas rurales de la Amazonía (Figura 3.12) (*ibid.*). También se ha observado que la población indígena es particularmente vulnerable.

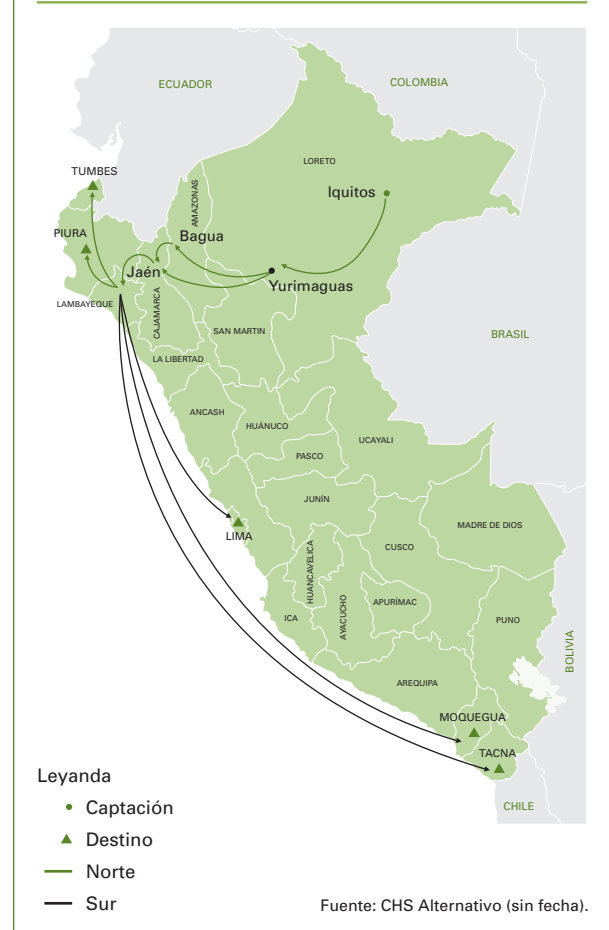
Aunque aparentemente, la mayor parte del tráfico de personas se produce al interior del país, no se conoce la magnitud exacta del tráfico de personas en Perú, dado que las cifras oficiales no son confiables. La provincia Madre de Dios, así como las ciudades de Cuzco y Lima son identificadas como algunos de los principales destinos de las víctimas de trata con fines de explotación sexual (CHS Alternativo, sin fecha). La OIT y la OIM calculan que, en el año 2005, 33.000 personas trabajaban como trabajadores forzados en Perú, la mayoría de ellos de grupos étnicos minoritarios provenientes de la región amazónica (Stone, 2011).

El reporte de este tipo de criminalidad es muy bajo en Perú. Algunas fuentes sugieren que esto se debe a la estigmatización de las víctimas y al miedo de éstas frente a las amenazas de los traficantes (Stone, 2011). Además, la falta de confianza en la policía y en los servicios de protección de las víctimas, así como la poca capacidad institucional para castigar a los traficantes, han disuadido a la mayoría de las víctimas de tomar medidas (CHS Alternativo, sin fecha).

### Esfuerzos de Perú para luchar contra el tráfico de personas

Perú ha ratificado la mayoría de los tratados internacionales sobre derechos humanos. En cuanto al tráfico de personas, en el año 2002 el gobierno firmó el Protocolo Facultativo para Prevenir, Reprimir y Sancionar el Tráfico de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, en virtud de la Convención de las Naciones Unidas contra el crimen organizado Transnacional. Posteriormente, en el año 2006, Perú ratificó el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, que presta especial atención al tráfico de personas.

Mapa 3.3 Rutas del tráfico de personas en Perú: "Corredor Norte"



El gobierno también ha tomado otras medidas importantes para abordar el tráfico de personas en todo el país. Algunos esfuerzos incluyen la creación de un Grupo Multisectorial Permanente contra el Tráfico de Personas en el año 2004. Este grupo está compuesto por diferentes ministerios, órganos judiciales y por la sociedad civil, incluyendo algunas organizaciones internacionales. Este enfoque coordinado tiene como objetivo facilitar los flujos de información, mejorar la eficiencia a través de iniciativas locales y nacionales, y diseñar enfoques especializados para prevenir y reducir la criminalidad. El grupo recientemente comenzó a publicar informes anuales sobre los esfuerzos del gobierno. En el año 2006, como parte de un esfuerzo de colaboración entre el Grupo Multisectorial y la Policía Nacional del Perú (PNP), se estableció un sistema de información que recopila datos sobre incidentes de tráfico de personas, delincuentes y víctimas: el Sistema de Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines (RETA).



#### Cuadro 3.4 RETA-PNP (RETA-PNP, sin fecha)

El RETA es un sistema concebido para que los agentes de policía de Perú registren la información sobre el tráfico de personas. Éste envía una alerta directa a todo el país con el fin de ayudar a las divisiones especializadas de la policía a llegar al lugar donde ocurren los incidentes relacionados con el tráfico de personas. El RETA contiene datos específicos sobre cada caso, tales como el número de víctimas, el género y la edad de las víctimas, la ubicación de la contratación y la explotación, etc. El sistema realiza un mapeo de los casos en todo Perú y permite tener una visión general sobre el modus operandi de la criminalidad y las características de las víctimas, así como el seguimiento de los grupos vulnerables. Es funcional en 19 regiones de Perú.

Poco después del establecimiento del RETA-PNP, el Ministerio del Interior implementó una línea telefónica gratuita y confidencial para las víctimas del tráfico, con el fin de proporcionar y recibir información. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) apoyó la promoción de esta línea con el lanzamiento de una campaña regional de información en Perú llamada “Llama y Vive”. La línea directa también transfiere las quejas a la unidad de lucha contra el tráfico de personas dentro de la PNP. Esta línea ha recibido más de 10.000 llamadas y remitido setenta denuncias a la policía para su investigación (OIM, 2007). En el año 2010, la línea de emergencia recibió treinta y un denuncias de trata de personas (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2011b). En términos de prevención, ha mostrado buenos resultados, ya que cada vez es más utilizada, desempeña un papel importante para ayudar a la policía a descubrir nuevos casos y ha creado un sistema de vigilancia entre la población (*ibíd.*).

#### Cuadro 3.5 Perú como un destino de turismo sexual infantil (Departamento de Trabajo de EE.UU., 2006)

Algunas áreas de Perú (Lima, Cuzco e Iquitos) son conocidas como destinos de turismo sexual infantil. Por lo general, los niños son sacados de áreas remotas en donde la pobreza es alta y son especialmente vulnerables. La Convención sobre los Derechos del Niño indica que hay hasta 500.000 niños víctimas de explotación sexual y violencia en el país. Las leyes peruanas prohíben este crimen y al parecer las autoridades han arrestado turistas por pedofilia. Con el fin de prevenir la explotación infantil, el gobierno ha brindado capacitación a 610 funcionarios y personas que prestan servicios turísticos en el tema del turismo sexual infantil, ha realizado una campaña de concientización pública sobre este tema, y ha promovido códigos de conducta para los prestadores de servicios turísticos. Las empresas en todo el país han firmado un acuerdo sobre el código de conducta. El gobierno ha suministrado capacitación en derechos humanos a las fuerzas de paz de Perú, incluyendo la concientización acerca del tráfico de personas, antes de su despliegue en el extranjero en misiones internacionales de paz. En 2008, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo lanzó una campaña nacional para la protección de los niños, niñas y adolescentes contra la explotación sexual en el turismo y los viajes. Algunas instituciones internacionales están trabajando con el gobierno para prevenir y reducir la explotación sexual infantil.

## Legislación

En el año 2007, Perú adaptó su legislación al Protocolo de Palermo y en el 2008 el gobierno promulgó la Ley 28950 contra el tráfico de personas y el contrabando ilícito de migrantes. Esto cambió el Código Penal para incluir el tráfico de personas como un delito contra la libertad personal. La legislación prohíbe todas las formas de tráfico de personas y establece penas de ocho a veinticinco años de prisión, dependiendo de las circunstancias (OIM, 2007). También describe la responsabilidad de los diferentes organismos gubernamentales que trabajan en temas de trata de personas, e indica acciones concretas que deben adoptarse en materia de prevención, así como en la protección de las víctimas, la asistencia y el enjuiciamiento. La ley promulgada traslada la cartera del tráfico interno de personas al Ministerio del Interior y al PNP, y responsabiliza al Departamento de Relaciones Exteriores y de Inmigración de los casos de tráfico internacional de personas.

## Planes regionales y nacionales

A raíz de la promulgación de la Ley 28950, se han adoptado medidas innovadoras en Perú con el fin de prevenir el tráfico de personas y mejorar los procesos judiciales (OIM, 2011b). En el año 2007, conforme a lo solicitado por el gobierno peruano, la OIM elaboró un Plan Nacional de Acción contra el Tráfico de Personas (2007-2013). Este plan se basa en diez objetivos e incluye una plantilla de implementación y control con herramientas para facilitar su utilización y desarrollar políticas públicas eficaces (Stone, 2011). Entre los objetivos se incluyen una mayor concientización acerca del tráfico de personas, el fortalecimiento de las capacidades de los agentes encargados de hacer cumplir la ley, la sistematización de la información y la provisión de refugios para las víctimas (OIM, 2007). El 19 de octubre de 2011, el gobierno

### Cuadro 3.6 Investigación de casos de tráfico de personas (Departamento de Estado de EE.UU., 2011b)

Durante el año 2011, la policía investigó 137 casos de tráfico de personas:

- 34 incluían trabajos forzosos y 103 de explotación sexual, con un total de 185 víctimas reportadas.
- Las autoridades llevaron a juicio 78 casos de trata de personas y aseguraron las condenas de 9 autores del delito de tráfico de personas, quienes recibieron sentencias entre 3 y 30 años de prisión.

aprobó finalmente un Plan Nacional contra el tráfico de personas, 2011-2016 (Radio Nacional, 2011). Es de esperar que éste se convierta en un importante instrumento de política pública para fortalecer las medidas ya existentes contra el tráfico de personas, las medidas judiciales y la protección de las víctimas, así como también para avanzar en la prevención. El plan será implementado en el año 2013, ya que el presupuesto nacional, aprobado en agosto de 2011, no asignó fondos para ello.

Con base en el proyecto del plan nacional, la región amazónica de Madre de Dios aprobó en septiembre de 2010 un Plan de Acción Regional contra el tráfico de personas con la cooperación técnica de la OIM. Se trata esencialmente de un proyecto piloto que pretende ser replicado en todo el país.

## Campaña nacional

En el año 2011, el gobierno nacional, en colaboración con la sociedad civil, lanzó la Campaña contra el tráfico de personas. Se trata de una campaña multidimensional y de alcance nacional. Su objetivo es capacitar a los agentes de la industria del turismo acerca de la explotación sexual y promover el uso de los medios de comunicación para aumentar la sensibilización e informar a la población acerca del tema, incluyendo los métodos de prevención, los riesgos y los servicios disponibles. La campaña ha fortalecido la colaboración entre el gobierno y las ONG en Perú, especialmente en términos de asistencia y protección de las víctimas. El Ministerio de Educación y el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social también han participado en la movilización de la población contra el tráfico de personas. También han establecido campañas educativas en las escuelas para educar a los jóvenes en todo el país en materia de prevención.

### Cuadro 3.7 Plan nacional contra el tráfico de personas (2011-2016) (Gobierno de Perú, 2011)

#### Prevención

- Estimular el conocimiento acerca del tráfico de personas.
- Informar y educar a la población acerca del problema.
- Crear la vigilancia preventiva.

#### Enjuiciamiento

- Garantizar la aplicación de la Ley 28950.
- Capacitar a los profesionales relacionados con los procesos legales.
- Registrar y consolidar los informes de las víctimas y las audiencias sobre tráfico de personas (RETA—PNP).
- Proteger la privacidad de las víctimas y los testigos.

#### Protección y asistencia

- Ayudar a las víctimas, facilitar su recuperación y reinserción mediante la creación de un protocolo.
- Ayudar a las víctimas del tráfico internacional de personas en otros países, ofreciendo cursos para el desarrollo de capacidades de los trabajadores peruanos en el exterior a través de los consulados y embajadas. El plan establece que el gobierno colabore con otros países en cuestiones de tráfico de personas. También establece un sistema de información para reportar casos de víctimas peruanas en otros países.

## Desafíos actuales y el camino a seguir

Durante años, Perú ha realizado grandes esfuerzos para prevenir y hacer frente al tráfico de personas en todo el país. También se ha interesado en desarrollar la cooperación internacional en cuestiones transfronterizas. Recientemente, con la mediación de la OIM, se han adelantado conversaciones entre Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador y expertos internacionales, en temas de migración, tráfico de personas y contrabando de migrantes. Al mismo tiempo, se ha argumentado que los esfuerzos del gobierno no han sido satisfactorios (OIM, 2011b; Departamento de Estado de Estados Unidos, 2011b).

Perú hace frente a desafíos que requieren, en parte, el desarrollo de capacidades, el fortalecimiento de la legislación y de las iniciativas existentes, mayor apoyo a las víctimas, más participación de la sociedad civil para asegurar un enfoque participativo, y debe centrarse más en la prevención. Uno de los prin-

### Cuadro 3.8 Métodos para capturar a las víctimas (CHS Alternativo, sin fecha)

- **Agencias de empleo:** Uno de los principales métodos utilizados para capturar a las víctimas es a través de falsas ofertas de empleo. Cuando la persona es capturada, la víctima es obligada a realizar algún tipo de trabajo para pagar una “deuda”.
- **Relaciones familiares/conocidos:** En muchos casos de trabajos forzados de niños, los miembros de la familia o un conocido pueden vender al niño directamente u ofrecerle falsas promesas de educación.
- **Sedución:** Muchas de las víctimas son engañadas por conocidos, recurriendo a los mismos métodos utilizados por las agencias de empleo y los miembros de la familia.
- **Internet:** Los traficantes utilizan los sitios de Internet para atraer a sus víctimas con falsos pretextos, tales como el ofrecimiento de matrimonio, empleo o adopción.

### Cuadro 3.9 Los desafíos (Departamento de Estado de EE.UU., 2011b)

- La aplicación de la Ley 28950 se considera insuficiente e inadecuada.
- La política pública se ha centrado principalmente en la explotación sexual; debería además tener en cuenta la alta incidencia los trabajos forzados.
- Las áreas pobres y remotas del país, donde el tráfico de niños es muy común, no reciben suficiente atención.
- La participación de las víctimas en la investigación o en el enjuiciamiento de los autores del delito es muy limitada.
- Falta de asistencia a las víctimas en términos de información acerca de sus derechos, protección de su privacidad durante el juicio, acceso a los refugios oficiales, un sistema de referencia para el tratamiento, programas de reintegración y ayuda psicológica.
- Poca inversión social por parte del Estado para mejorar los recursos para las víctimas.
- El RETA-PNP no está actualizado: se han presentado casos en los medios que no han sido registrados en el sistema.
- La corrupción entre la policía y las autoridades interfiere con la detención de los autores del delito.
- Baja capacidad institucional en el sistema de justicia penal.
- Ausencia de prácticas de prevención e iniciativas de desarrollo socioeconómico.

cipales problemas actuales es la fuerte discrepancia existente entre los esfuerzos desarrollados por el Estado (legislación, campañas, etc.) y los resultados.

La seguridad es un elemento importante en el desarrollo y la estabilidad de un país. A pesar de que los esfuerzos de Perú se centran con énfasis en la prevención, la escasa capacidad institucional y los abusos de poder y de los derechos humanos están aumentando la inseguridad. Por lo tanto, el desarrollo de capacidades institucionales puede ser un buen punto de partida para hacer frente a esto y para fomentar una agenda de prevención como un medio para fortalecer los planes de lucha contra el tráfico de personas en Perú.

Como se ha señalado, los problemas internos de corrupción en la policía, en los servicios de seguridad y en el poder judicial obstaculizan las actividades de lucha contra el tráfico de personas (OIM, 2007). En este caso, es posible ofrecer capacitación al personal que trabaja en la seguridad pública y en el sistema de justicia penal acerca de los procesos que hacen parte del cumplimiento de la legislación y de las normas mínimas previstas para los delitos de tráfico de personas, garantizar la privacidad de las víctimas, y mejorar los mecanismos sistemáticos para abordar no sólo la explotación sexual, sino también, la alta incidencia del trabajo forzado. Estos individuos requieren una sesión de información acerca de cómo evitar la corrupción y las consecuencias de la participación en este tipo de actividades. Las unidades del gobierno especializadas en la lucha contra el tráfico de personas requieren de una capacitación similar, así como instrucciones acerca de cómo identificar y procesar los casos de tráfico de personas, y métodos más seguros para la protección de las víctimas.

La recolección de datos sobre el tráfico de personas constituye una importante herramienta de prevención para comprender las tendencias y características, localizar los puntos críticos, supervisar y mejorar los impactos de las intervenciones. El gobierno ya ha establecido un sistema de recolección de datos (RETA-PNP), pero existe la preocupación en cuanto a que no está siendo utilizado de la manera adecuada. Una sugerencia sería capacitar al personal de la PNP y de RETA-PNP para mejorar la utilización que hacen del sistema. La PNP también podría poner en marcha un sistema de incentivos.

La falta de participación y de servicios para las víctimas, así como de medidas adecuadas para proteger su privacidad, reduce su interés en suministrar información a las autoridades y dar testimonio ante la corte. A su vez, esto afecta los esfuerzos para prevenir las actuales actividades de tráfico de personas. Por lo tanto, es necesario prestar mayor atención a la identificación de las necesidades específicas de las

**Tabla 3.6 Denuncias por año en el sistema RETA-PNP, 2004-2011**

2011	138	
2010	108	
2009	81	
2008	81	
2007	70	
2006	30	
2005	13	
2004	5	

Fuente: RETA-PNP (sin fecha).

víctimas y sus familias, garantizar los derechos de las víctimas a través de los procesos, y ofrecer programas de reintegración. En este tipo de programas se puede incluir la capacitación para el desarrollo de capacidades con el fin de mejorar el acceso a las oportunidades económicas y así reducir la vulnerabilidad futura frente al tráfico de personas. La reintegración es también crucial para evitar el fenómeno de la “segunda ola”, por medio del cual las víctimas se conviertan en traficantes.

Resulta fundamental promover la sensibilización y desarrollar conocimientos acerca del tráfico de personas. Perú ha centrado su atención en este aspecto a través de su campaña nacional, y varias organizaciones internacionales han participado activamente en

la promoción de la educación. Estos esfuerzos deben ser fortalecidos y parece que el recientemente aprobado Plan Nacional podría cumplir esa función. Este plan propone campañas educativas en las escuelas como un medio para focalizar una de las poblaciones más vulnerables al tráfico de personas: los jóvenes. En el escenario internacional, la sensibilización en las escuelas es un componente esencial para la prevención y el cambio institucional a largo plazo (ONU-Hábitat, 2007b).

Otro elemento importante en la prevención del tráfico de personas en Perú es el fortalecimiento de la cooperación con otros países. Perú ha participado activamente a este nivel; sin embargo, no ha tomado una acción formal y aún no ha firmado acuerdos de cooperación. El intercambio de conocimientos y prácticas ha sido de utilidad para países como Ucrania, lo que ha conducido a implementar políticas de largo plazo.

Perú ha diseñado una variedad de intervenciones y marcos, pero la superación de los retos del tráfico de personas requiere además de un cambio organizacional que apoye una justicia transparente y responsable, los sistemas de seguridad pública y los principios democráticos, así como la promoción del derecho a la protección y la seguridad. El Plan Nacional contra el tráfico de personas (2011-2016), recientemente aprobado, parece estar muy bien posicionado, no sólo para hacer frente a los desafíos, sino también para promover el enfoque conceptual de la prevención (hasta que se disponga de los recursos necesarios), con el fin de fortalecer el desarrollo de capacidades y fomentar los cambios institucionales necesarios.



## La respuesta de las ONG al tráfico de personas en Europa: objetivos, funciones, acciones y problemas

Vincenzo Castelli<sup>1</sup>

Onlus Nova Consorzio per l'innovazione sociale

### Introducción

En Europa, el fenómeno del tráfico de personas ha sido abordado principalmente por organizaciones sin ánimo de lucro. Como ha ocurrido con frecuencia —y aún ocurre— en el trabajo social, estas organizaciones han puesto en marcha planes de acción anticipados que han ido involucrando gradualmente a las instituciones públicas (autoridades locales, regiones y ministerios).

Muchas organizaciones sin ánimo de lucro han estado trabajando en la lucha contra el fenómeno del tráfico de personas en Europa desde el comienzo de la década de 1990, inicialmente con el trabajo de terreno (trabajo de calle, recepción, consumo y reintegración a través del trabajo social con las víctimas del tráfico, etc.). Estas organizaciones han abordado principalmente la problemática de la explotación sexual, seguida de la explotación laboral y otras formas de tráfico, tales como la mendicidad, la venta de órganos, etc. La legislación nacional y las iniciativas públicas vinieron mucho más tarde (como la Ley 228 de Italia sobre la Lucha contra el tráfico de personas en 2003).

### El papel de las ONG en la implementación de las políticas y prácticas contra el tráfico de personas

Las ONG europeas han desempeñado un papel clave en el desarrollo de políticas y prácticas en materia de sensibilización, identificación, cuidado e inclusión social de las personas víctimas del tráfico. Durante la última década éstas han desarrollado una amplia gama de prácticas actualizadas permanentemente para cumplir con:

- El continuo proceso de evolución del reclutamiento y la explotación.
- Las diferentes necesidades de las víctimas del tráfico.
- Las diversas formas identificadas de tráfico y explotación.

<sup>1</sup> Vincenzo Castelli es director de proyectos del Consorzio NOVA (un consorcio de organizaciones sociales italianas), asesor y supervisor en Proyectos de Seguridad y grupos marginales en cuestiones urbanas para América latina de la cooperación italiana (Ministerio de Asuntos exteriores).

## Contribución

Las ONG han desarrollado metodologías específicas y perfiles profesionales que, en algunos casos, se han convertido en modelos utilizados por las instituciones nacionales para definir programas contra el tráfico, planes nacionales de lucha contra el tráfico de personas, o sistemas nacionales de referencia.

En los últimos años, la presencia de algunas ONG en grupos de trabajo nacionales, europeos e internacionales ha aumentado considerablemente (por ejemplo, el Grupo de Expertos de la Comisión, el Grupo de Expertos en la Lucha contra el Tráfico de Personas (GRETA) del Grupo de Expertos del Consejo de Europa, el Grupo de Expertos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), etc.). A su vez, esto ha influido en las organizaciones supranacionales (El Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra el Tráfico de Personas y la más reciente Directiva de la UE acerca del Tráfico de Personas), con lo cual las medidas de apoyo a las víctimas se proporcionan paralelamente al trabajo de las ONG.

- En los últimos años, las ONG se han concentrado en:
- El desarrollo de módulos de capacitación para los actores que entran en contacto con las presuntas víctimas (especialmente la policía y los magistrados). Curiosamente se ha adoptado un enfoque multidisciplinario que ha permitido que las ONG capaciten a los actores institucionales.
  - La definición de normas comunes para la recopilación de datos sobre las víctimas y los traficantes.
  - La definición de indicadores directos e indirectos para la identificación de las presuntas víctimas.
  - Directrices para el desarrollo de sistemas nacionales y transnacionales de referencia.
  - El acceso a la justicia restaurativa y a la reparación (un tema reciente).
  - Otras formas de explotación laboral y tráfico de niños. Este tema ha sido central durante mucho tiempo, pero actualmente las ONG están aumentando el ritmo.
  - El tráfico de niños, un tema en el que es necesario invertir mucho más tiempo y recursos con el fin de crear intervenciones significativas y eficaces.

## El ejemplo italiano

Italia constituye un importante ejemplo en cuanto al rol de las ONG en materia de protección social de las víctimas del tráfico, después de haber podido sacar a la luz pública la importancia de la situación de las víctimas de la esclavitud y la consecuente implementación de la llamada ruta social, en lugar de tan sólo la denominada ruta judicial para las víctimas del tráfico de personas (es decir, otorgar a las víctimas del tráfico un permiso de residencia por razones humanitarias en Italia, sin tener por ello que denunciar a sus explotadores, lo que era y sigue siendo una condición *sine qua non* para la obtención de un permiso de residencia en otros países europeos).

Los resultados observados en Italia entre el año 2000 y el 2010 (aproximadamente 15.000 víctimas del tráfico incluidas en los programas de protección social, con altos resultados de inclusión social) demuestran la habilidad y los conocimientos empleados por las organizaciones sin ánimo de lucro para implementar intervenciones a favor de las víctimas del tráfico.

## Las estrategias geográficas y de redes de ONG para hacer frente al tráfico de personas en Europa

La localización geográfica de las ONG en Europa con relación al tema del tráfico de personas es muy diversa, como lo son sus raíces y enfoques. Los orígenes de las organizaciones sin ánimo de lucro que trabajan en el tráfico de personas se remonta a una variedad de movimientos incluyendo los feministas, religiosos (católicos y protestantes), seculares (compromiso social) y organizaciones de base (comités de prostitutas y transexuales). Por lo general, esta variedad de orígenes determina los diferentes métodos de intervención social para las víctimas del tráfico; haciendo énfasis en ciertos enfoques fundamentales según la visión de la organización correspondiente (por ejemplo, el enfoque en los derechos de las víctimas del tráfico, en la protección, en el género, en la educación entre pares, etc.).

Hay una fuerte presencia de estas organizaciones en el Mediterráneo occidental (principalmente en Francia, Italia, Portugal y España), con una importante presencia en el norte de Europa (Bélgica, Alemania, Holanda y Reino Unido), y un aumento del interés constante en Europa del Este (Bulgaria, Hungría, Polonia, Rumania y Eslovaquia).

También es importante destacar la fuerza negociadora de las organizaciones sin ánimo de lucro con relación a la elaboración de las políticas europeas y nacionales sobre el tráfico de personas. Creemos que hay una lista A y una lista B de organizaciones no

gubernamentales en términos de capacidad de ejercer presión y por lo tanto, de influir en las políticas de la Comisión Europea y de los ministerios que se ocupan de este tema a nivel nacional. Obviamente, si el interés de las organizaciones no gubernamentales es ser reconocidas, es muy importante incluir a las pequeñas organizaciones sin ánimo de lucro dentro de la red de organizaciones no gubernamentales (presentes en los veintisiete países de la Unión Europea) las cuales, a través de intervenciones oportunas, eficientes y cuidadosas en un área en particular, prestan servicios básicos a las víctimas del tráfico y les ofrecen un futuro. De esta manera, la estructuración de una red europea fuerte e integrada pasa a un primer plano: crear una red de organizaciones no gubernamentales que trabajen en el tema del tráfico de personas y que se encuentren en condiciones de intervenir de manera oportuna e influir en la agenda de la Comisión Europea en esta situación crítica.

En la actualidad, algunas redes se ocupan del tráfico de personas en Europa: la Alianza Global contra la Trata de Mujeres (Global Alliance Against Traffic in Women, GAATW) es una red mundial, pero cuenta con una sección europea; La Strada International está presente en algunos países europeos, especialmente en Europa del Este; la Red Europea contra la Trata de Mujeres (European Network Against Trafficking in Women, ENATW) trabaja contra la explotación sexual y está presente en al menos diez países europeos. Sin embargo, se debe establecer una estrategia que incluya una red de organizaciones no gubernamentales de los veintisiete países europeos que luchan contra el tráfico de personas. Esta red europea debe canalizar los esfuerzos de las principales ONG que trabajan en el tema del tráfico de personas en Europa (LEFO en Austria, ALC en Francia, Associazione On the Road en Italia, ACCEM en España, La Strada International, etc.). Por lo general, el deseo de liderazgo dentro de las organizaciones individuales se interpone en el camino de la construcción de una red europea común que haga frente al tráfico de personas. De esta manera, algunos proyectos europeos (financiados a través del Programa Europeo de Prevención y Lucha contra la Criminalidad, el Programa Daphne y el Programa EuropeAid), cuyo objetivo ha sido implementar redes estructuradas contra el tráfico de personas, han demostrado un gran interés (por ejemplo, el proyecto de Acción Europea para la Compensación a las Víctimas del Tráfico de Personas (European Action for Compensation for Trafficked Persons, COMPACT), coordinado por La Strada Polonia y la E-Notes y la Plataforma de las ONG Europeas contra el Tráfico de Personas, la Explotación y la Esclavitud (European NGO's Platform Against Trafficking, Exploitation, and Slavery, ENPATES), proyectos coordinados por la Associazione On the Road).

## Una situación crítica

El trabajo de las ONG europeas revela una situación crítica a través de intervenciones con víctimas del tráfico:

- *La sujeción y el distanciamiento de las instituciones públicas.* Por lo general, políticas poco claras de los gobiernos centrales y locales sobre el tráfico de personas; falta de planes de acción nacionales en varios países de la UE (que también regulan la relación entre los sectores público y privado); dificultades en la aplicación, por parte del sistema judicial y de los servicios de seguridad, de normas para las víctimas del tráfico; desembolso de fondos a las ONG que cada vez más dependen de los ministerios, haciendo que las relaciones entre las organizaciones sin ánimo de lucro y los organismos públicos sean cada vez más complejas.
- *Falta de utilización de herramientas de evaluación y retroalimentación por parte de las ONG.* Con mucha frecuencia, las ONG tienen una relación difícil con los marcadores de evaluación cuantitativa que pueden calificar su trabajo y también con las herramientas de comunicación que pueden destacar sus logros en el trabajo social con las víctimas del tráfico.
- *Dificultades de comunicación entre las organizaciones sin ánimo de lucro y las organizaciones internacionales que hacen frente al tráfico de personas en Europa* (con especial referencia a organismos tales como la UNICEF, la OIM, la OSCE, etc.), donde éstas últimas son más fuerte y cuentan

con mejores técnicas de promoción y presión, pero no participan en el trabajo de campo (que continúa siendo la especialidad de las organizaciones sin ánimo de lucro). Es necesario armonizar estos dos mundos con el fin de evitar el riesgo de que, en la construcción de una agenda europea para temas de tráfico de personas, la atención recaiga exclusivamente en temas especializados de alto nivel, olvidando las necesidades prácticas de las personas que trabajan a diario en el campo.

- *Finalmente, una enormemente problemática para financiar las ONG que trabajan en el tema del tráfico de personas.* Casi todas las ONG operan con mínimas contribuciones de instituciones públicas que no tienen en cuenta las inversiones que hacen las ONG en el campo para prestar servicios que, por lo general, son bastante complejos (desde el trabajo en la calle hasta el establecimiento de las oficinas, la implementación de programas de protección social y las intervenciones de los trabajadores sociales). Muchas ONG apenas pueden sobrevivir con los pocos programas comunitarios propuestos por la Comisión Europea, que aún invierte muy poco en las intervenciones contra el tráfico de personas. A pesar de los numerosos documentos y directivas emitidos en reconocimiento a un fenómeno verdaderamente dramático, las decisiones financieras realizadas no favorecen a quienes trabajan para reducir el fenómeno del tráfico de personas en Europa, que son principalmente las organizaciones sin ánimo de lucro.

## Reorientación de las estrategias de prevención del tráfico de personas

Yvon Dandurand<sup>1</sup>

International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy (ICCLR) y Universidad del Valle de Fraser

Canadá terminó recientemente una consulta nacional acerca del avance logrado hasta la fecha en la prevención del tráfico de personas y los posibles planes para el futuro. Patrocinada por el Ministerio de Seguridad Pública de Canadá, esta consulta fue organizada por el Centro Internacional para la Reforma de la Ley y la Política de Justicia Penal (Vancouver) y el CIPC (Montreal). Este proceso incluyó la realización de consultas a nivel provincial y nacional, así como una reunión de expertos internacionales en Montreal en marzo de 2011 (ICCLR, 2011). El objetivo principal fue identificar algunas de las lecciones aprendidas hasta el momento y delinear los elementos para renovar la estrategia de prevención del tráfico de personas en Canadá. Canadá ya ha acumulado una importante experiencia en el campo general de la prevención de la criminalidad.

Los esfuerzos para detener las actividades del tráfico de personas, condenar y castigar a los traficantes, y proteger a las víctimas, deben continuar. Sin embargo, las partes interesadas de Canadá están de acuerdo en que la principal necesidad es adoptar una estrategia nacional integral más eficaz para prevenir el tráfico de personas. Canadá, así como los demás Estados Partes de la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional y su Protocolo sobre el Tráfico de Personas, deben tomar medidas apropiadas para prevenir el tráfico de personas. Desafortunadamente, parece que muy pocas de las actividades de prevención existentes en Canadá y en otros lugares han tenido un impacto importante sobre la incidencia del tráfico de personas. Hasta la fecha, la mayoría de estas actividades se ha centrado en la educación pública y la sensibilización de los funcionarios del sistema de justicia y las víctimas potenciales. El impacto de estas actividades y programas no sólo es difícil de medir sino, en general,

<sup>1</sup> Yvon Dandurand, criminalista, es Asociado sénior del International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy (Centro Internacional para la Reforma del Derecho Penal y las Políticas de Justicia Penal, ICCLR) de Vancouver, y Vicepresidente asociado e investigador en estudios superiores de la Universidad Fraser Valley. Entre sus áreas de interés se encuentran la reforma a la justicia penal, la prevención y el control de la criminalidad y la corrupción transnacional, así como el fortalecimiento de las instituciones de la justicia penal.

## Contribución

también parece ser bastante modesto. Los expertos hablan de la necesidad de una “segunda generación” de estrategias de prevención.

Varios factores pueden hacer difícil la concepción de estrategias eficaces de prevención del tráfico de personas. Entre estos están el escaso conocimiento acerca del problema y las formas que adopta en las comunidades, el pequeño número de casos que han llegado a recibir atención de las autoridades y la persistente confusión que hay acerca de lo que es el tráfico de personas y cómo se puede distinguir del tráfico de personas, la inmigración ilegal y otras formas de explotación humana. Además de estos problemas está el hecho de que los patrones y métodos para combatir el tráfico de personas cambian con frecuencia y se adaptan para derrotar los esfuerzos para combatir estas actividades criminales. Por último, parece que las actividades de tráfico de personas son, con mucha mayor frecuencia, desplazadas por las intervenciones antes que ser realmente impedidas.

Para muchas de las partes interesadas consultadas, hay mucho que aprender acerca del éxito de algunas de nuestras estrategias generales de prevención de la criminalidad y de nuestros largos años de experiencia en la prevención de varias otras formas de criminalidad, incluyendo el crimen organizado. Las Directrices de 2002 de las Naciones Unidas para la Prevención de la Criminalidad (ONU, 2002a); por ejemplo, incluyen la prevención del tráfico de personas. Estas directrices exigen estrategias de prevención sostenible y responsable en cuanto a la producción de resultados. En este punto, la evidencia de los resultados de la prevención del tráfico de personas es, desafortunadamente, muy limitada.

A nivel normativo, los Principios y Directrices Recomendados por la ONU sobre los Derechos Humanos y el Tráfico de Personas (ONU, 2002b) nos recuerdan que nuestras estrategias de prevención no deben ser perjudiciales para nadie. Uno de estos principios es que nuestras estrategias de prevención no deben tener una incidencia negativa sobre los derechos y la dignidad de las personas, en particular de



quienes han sido víctimas del tráfico, así como de los emigrantes, los desplazados internos, los refugiados y los solicitantes de asilo.

Durante la consulta, los expertos lamentaron el hecho de que muchas de nuestras actuales actividades de prevención corren el riesgo de aumentar, en lugar de reducir, la vulnerabilidad de las víctimas potenciales. Está claro que tenemos que mejorar nuestros instrumentos de prevención y que, al hacerlo, debemos tener cuidado de no aumentar la vulnerabilidad de los diversos grupos en riesgo (Dandurand y Chin, 2011). En particular, debemos enfocarnos en medidas que reduzcan la invisibilidad de la explotación que resulta del tráfico de personas (OSCE, 2010).

También hemos escuchado que cuando se trata de prevención, prácticamente no tiene sentido tratar de distinguir entre el tráfico de personas y el contrabando ilícito de emigrantes. La prevención de este último, sin duda, puede ayudar a prevenir el tráfico de personas, siempre y cuando no se haga en detrimento de los emigrantes. Por otra parte, debemos recordar que las personas que son introducidas ilegalmente a un país, por lo general, son simplemente personas que no se han dado cuenta de que están a punto de ser explotadas y victimizadas, y efectivamente se convierten en víctimas del tráfico de personas.

A nivel internacional se han formulado y aprobado estrategias integrales de prevención y planes de acción (ver OSCE, 2003; ONUDD, 2009b). Éstos deben ser llevados a estrategias nacionales y locales relevantes. Las estrategias integrales nacionales o locales de prevención del tráfico de personas deben incluir, como mínimo, principalmente las siguientes dimensiones:

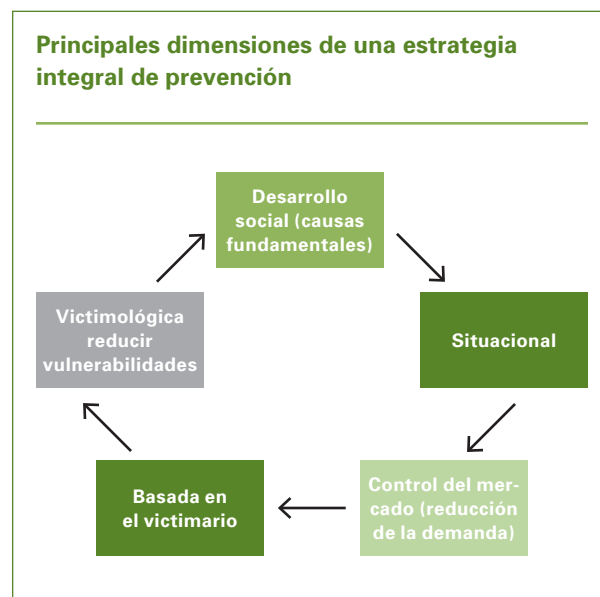
- Una dimensión de *desarrollo social* que aborde algunas de las causas que originan el problema (por ejemplo, a través de medidas para aliviar la pobreza, promover la igualdad entre los géneros, los derechos de los niños, la inmigración, etc.).
- Una dimensión de *prevención situacional*, incluyendo los esfuerzos dirigidos a prevenir el reclutamiento de las víctimas y el tráfico ilícito de emigrantes; medidas de protección de las víctimas para prevenir que sean nuevamente objeto de tráfico; regulación y control laboral para hacer frente al problema del trabajo informal, sin protección y, por lo general, ilegal (equilibrar la demanda de mano de obra barata, con posibilidades de una migración regular); o hacer frente a diversos factores situacionales que presentan un alto riesgo de explotación (por ejemplo, los mercados no regulados o sin protección, el comercio sexual).
- Una dimensión de *control de mercado* con el fin de reducir la demanda de productos y servicios originados como resultado de la explotación de las víctimas de tráfico (por ejemplo, los esfuerzos para

movilizar la industria privada para garantizar que la mano de obra esclava no sea utilizada en ninguna parte de la cadena de suministro de sus productos; campañas de sensibilización pública, etc.).

- Una dimensión *basada en el autor del delito*, dirigida a los delincuentes involucrados en el crimen organizado y, en particular, a quienes participan en cualquiera de los diversos aspectos del tráfico de personas y con el objetivo de prevenir la reincidencia.
- Una dimensión *victimológica* (basada en las víctimas), centrada en reducir la vulnerabilidad de los diversos grupos de víctimas potenciales del tráfico de personas, tanto internamente como en el exterior y en prevenir que lleguen a ser víctimas nuevamente.

Por consiguiente, una parte fundamental de una estrategia de prevención de este tipo, además de las medidas para evitar que algunas personas vulnerables se conviertan en víctimas del tráfico, consiste en una serie de medidas para evitar la demanda de bienes y servicios adquiridos a través de la explotación de otras personas. Esto incluye medidas destinadas a situaciones o factores que representan un alto riesgo de explotación, y medidas para reducir la vulnerabilidad de ciertos grupos, especialmente de trabajadores emigrantes (David, 2010). Por ejemplo, la investigación demuestra claramente que hay conexiones reales y superposiciones entre las condiciones de explotación laboral y el tráfico de personas para trabajos forzados (Jokinen, Olius y Aromaa, 2011).

Las estrategias de prevención deben abordar los factores de mercado que facilitan el tráfico de personas. Se debe abordar el lado empresarial del tráfico de personas (Aronowitz, Theuermann y Tyurykanova, 2010). Para ello, sin embargo, las estrategias deben basarse



en una información más completa que aquella que se encuentra actualmente disponible en la mayoría de los países. Por lo general, la información empírica confiable y actualizada no suele estar disponible en los patrones del tráfico de personas, grupos de riesgo, el *modus operandi*, los métodos y las prácticas de contratación, los factores estacionales, o factores de la demanda del mercado que dan impulso a la explotación y al tráfico de personas.

Otro requisito previo para el desarrollo de una estrategia de prevención adecuada es comprender el papel del crimen organizado en el tráfico de personas. El beneficio económico es el principal factor que motiva la participación del crimen organizado en el tráfico de personas y el contrabando de migrantes. Muchos tipos diferentes de participación delictiva juegan un papel importante. Los patrones de participación del crimen organizado no sólo son variados y numerosos, sino que también cambian constantemente (Vermeulen, Van Damme y de Bondt, 2010). Todo esto hace necesaria una información adecuada acerca de las actividades de la criminalidad organizada para la planificación de la prevención.

Nuestras estrategias nacionales de prevención no deben ignorar la frecuente naturaleza transnacional del problema. Una estrategia integral debe prestar especial atención a los esfuerzos específicos para enfrentar y reducir la vulnerabilidad de las víctimas potenciales del tráfico, tanto internamente como al exterior. Este último requiere una forma de cooperación internacional que vaya más allá de la cooperación en la aplicación de la ley, el control de la inmigración y la protección de las fronteras; debe lograr la participación de los gobiernos y los actores de la sociedad civil en los esfuerzos conjuntos de prevención a través de las fronteras (Dandurand, 2012).

Un enfoque de prevención basado en las víctimas debe hacer énfasis principalmente en la protección de las personas contra las diversas formas de explotación criminal. Para ello, hay que evitar cualquier medida que pueda ocultar la explotación o que impida que ésta sea detectada fácilmente. Para detectar la explotación potencial se requiere comprender las diversas formas de vulnerabilidad correlacionadas con el tráfico de personas así como las diversas formas de explotación asociadas con aquellas.

Las actividades de prevención deben evitar centrarse demasiado en las actividades de tráfico de personas, y basarse más bien en los sistemas de protección existentes. Los países ricos como Canadá pueden contar con varias leyes y sistemas diseñados para proteger a las personas vulnerables frente al tráfico de personas y otras formas de explotación delictiva (los sistemas de protección de la infancia; la asistencia y los sistemas de protección tanto de inmigrantes como de

refugiados y trabajadores, incluyendo los extranjeros, etc.). Estos sistemas deben ser fortalecidos y movi- lizados, y deben comprometerse plenamente con la prevención del tráfico de personas. En este contexto, en un país como Canadá, no es realmente necesario de desarrollar sistemas paralelos de prevención y protección para hacer frente a las diferentes formas de trata de personas.

La consulta nacional también subrayó que estas décadas de experiencia en la prevención de la criminalidad dejan muchas lecciones que pueden ser utilizadas para apoyar nuestros esfuerzos en la prevención del tráfico de personas. Entre ellas:

- La mejor manera de implementar las estrategias nacionales es a nivel local, donde se pueden adaptar al contexto local y a las manifestaciones particulares del problema de la criminalidad.
- Las estrategias de prevención deben ser desarrolladas con ayuda de las víctimas (“sobrevivientes”) y pensar en una verdadera atención a sus necesidades y circunstancias, así como a las de otras posibles víctimas.
- Las acciones de prevención deben tener en cuenta el contexto local: las intervenciones específicas en cada contexto son las que tienen más probabilidades de éxito en la reducción de la problemática.
- Para desarrollar e implementar adecuadamente medidas eficaces de prevención para cada contexto, es esencial tener acceso a datos confiables sobre el problema y contar con una sólida inteligencia acerca de los tipos de delitos.
- Es necesario garantizar que todas las actividades de prevención estén basadas en los derechos humanos y evitar la creación de “daños colaterales”, o que éstas tengan un impacto negativo sobre los derechos y la dignidad de las personas a las que pretenden proteger.
- El desplazamiento del delito es un resultado frecuente de las medidas de prevención y debe ser evitado en la medida de lo posible.
- Algunas estrategias pueden ser contraproducentes (por ejemplo, pueden invisibilizar la explotación o fomentar algunas actividades clandestinas ilegales, crear nuevas oportunidades —mercados ilegales— para el crimen organizado, etc.) y por lo tanto deben ser cuidadosamente evitadas.
- El progreso real sólo es posible si se evalúa el impacto de las diferentes actividades de prevención y se aprende de la experiencia.

Puede resultar de gran utilidad tener en mente estos puntos importantes con el fin de identificar algunas de las principales estrategias que podrían constituir un marco viable para la prevención del tráfico de personas. La consulta del grupo de expertos (ICCLR, 2011), mencionada anteriormente, elaboró la siguiente lista:

- Focalizar la explotación, la esencia de la criminalidad.
- Centrarse en el tráfico de personas tanto para fines sexuales, como laborales.
- Centrarse en el tráfico tanto a nivel nacional, como internacional.
- Centrarse tanto en la oferta como en la demanda.
- Desarrollar un liderazgo nacional para garantizar un marco integral de prevención.
- En la medida de lo posible, basarse en las medidas existentes.
- Establecer alianzas y mecanismos de coordinación.
- Desarrollar una base de pruebas sólidas, basarse en información y fuentes existentes.
- Monitorear y evaluar las iniciativas.
- Desarrollar las capacidades y la resiliencia comunitaria.

Este probablemente es un punto de partida tan bueno como cualquier otro.





Edificios públicos multipropósito (“active boxes”),  
como parte del programa de prevención de  
la violencia a través del mejoramiento urbano.  
Ciudad del Cabo, Sudáfrica. Septiembre de 2011.  
© Paula Miraglia/CIPC



4

**ASENTAMIENTOS  
INFORMALES**



Asentamientos informales, Caracas, Venezuela.  
©Eugenio Opitz/iStockphoto





# Asentamientos informales

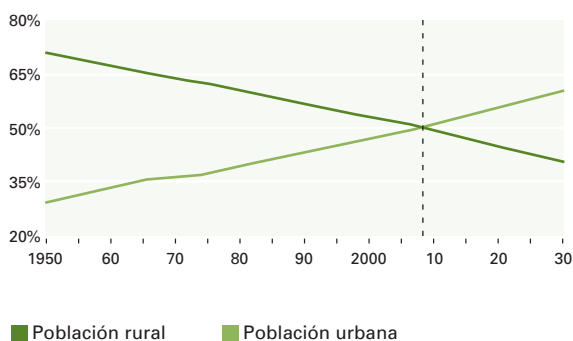
# 4

## Introducción

Tugurios, asentamientos informales, *favelas*, ciudades miseria, ciudades perdidas, son los nombres dados en todo el mundo a las comunidades que desarrolladas con base en un uso informal de la tierra y establecidas en las zonas urbanas de la mayoría de grandes ciudades, especialmente en el mundo en vías de desarrollo. La diversidad de las historias y narrativas de estos espacios desafían su definición y han sido la fuente de muchas discusiones entre gobiernos, académicos, y otros actores. Aun así, algunas características definen estos asentamientos. En primer lugar, estas comunidades llevan una vida vibrante y activa. La mayoría de ellas son autoconstruidas: en muchas ocasiones los miembros de la comunidad construyen su espacio físico con sus propias manos, en lo que solían ser tierras inhóspitas, en los suburbios de la ciudad. Son también el sitio de las luchas y movilizaciones necesarias para adquirir derechos y servicios, que la mayor parte del resto de la ciudadanía puede dar por hecho. Estas comunidades son autosuficientes y recientes, con un enorme potencial para contribuir a la economía nacional y a la sociedad en la que se insertan, si sólo sus necesidades y derechos fuesen plenamente reconocidos y atendidos.

**Figura 4.1 Inclinación de la balanza**

El próximo año, por primera vez en la historia, habrá más personas viviendo en zonas urbanas que en zonas rurales.



Fuente: DAES (2007).

En segundo lugar, muchos de estos asentamientos tienen serios problemas de seguridad y criminalidad; en ocasiones, se han convertido en los baluartes de bandas y estructuras criminales organizadas de forma sofisticada (ONU-Hábitat, 2007a). En muchas de estas áreas, el Estado, los elementos criminales y la sociedad civil viven e interactúan diariamente uno al lado del otro (Arias, 2007). De hecho, algunos cometen el error de pensar que se trata de zonas sin ley, sin presencia del Estado, o incluso lugares donde los criminales gobiernan y establecen su ley sin restricción alguna. La realidad es mucho más compleja. El impresionante crecimiento de estos asentamientos, especialmente en la última década, los ha puesto a la vanguardia de las discusiones entre muchos actores con respecto a la mejor manera de hacer frente a sus problemas particulares. Estas áreas albergan a cientos de millones de personas en todo el mundo. Según ONU-Hábitat (2005), más de mil millones de personas viven ahora en lo llaman “barrios marginales urbanos”<sup>9</sup>. Esto significa que actualmente una de cada siete personas vive en un asentamiento informal o barrio marginal. Esto subraya la importancia de abordar los problemas que surgen en estas áreas, principalmente la seguridad pública y ciudadana.

Resulta difícil de comunicar en un solo capítulo la enorme diversidad y riqueza de las experiencias de estas comunidades en todo el mundo. Sin embargo, creemos que es de suma importancia para los millones de personas que a menudo se encuentran en situación de vulnerabilidad, tratar de evaluar, describir y detallar los esfuerzos de prevención de la criminalidad realizados en estas comunidades. Este es el objetivo principal de este capítulo del Informe Internacional.

## ¿Tugurio o asentamiento informal?

Existe un debate en curso acerca de cómo definir realmente un “asentamiento informal”. ONU-Hábitat utiliza la palabra “tugurio” para esas zonas, que

<sup>9</sup> Como veremos más adelante en este capítulo, el CIPC prefiere referirse a estas áreas como “asentamientos informales” dado que la palabra “tugurio” tiene connotaciones negativas.



#### Cuadro 4.1 Derechos sobre la tierra: La lucha por convertir lo informal en formal

Muchos asentamientos informales comenzaron como espacios de vivienda autoconstruidos en terrenos que originalmente no era de propiedad de sus colonos. Estrictamente hablando, estas comunidades se asentaron ilegalmente. Las comunidades llegaron a los centros urbanos y no pudieron encontrar o comprar una vivienda formal; por lo tanto, recurrieron a ocupar tierras inutilizadas en las afueras de la ciudad, tierras que los gobiernos locales no consideraban aptas para el desarrollo. Dado el crecimiento de la migración a las ciudades, los asentamientos informales también crecieron cada vez más. Con el tiempo, los colonos comenzaron a desafiar al Estado y a exigir el reconocimiento de sus derechos como propietarios de la tierra. Así nacieron muchos de los más poderosos movimientos sociales en todo el mundo.

significa “una amplia gama de asentamientos de bajos ingresos y/o malas condiciones de vida” (ONU-Hábitat, 2003). Esto puede aplicarse a las comunidades legales o ilegales y, tanto la ONU-Hábitat como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, lo reconocen. Puede tratarse de nuevas comunidades construidas a partir de cero o de antiguas comunidades en decadencia que se deterioran como consecuencia de las condiciones económicas y sociales. Es importante explorar esta diferencia. Una comunidad antigua que está en decadencia o que ha venido decayendo a través del tiempo puede no implicar la informalidad. Teniendo en cuenta los fines de este Informe, nos centramos ante todo en los asentamientos informales y no tanto en los barrios urbanos antiguos y en decadencia. A partir de una serie de definiciones disponibles, proponemos utilizar la siguiente: un asentamiento informal es una comunidad o grupos de comunidades formados principalmente en torno a los grandes centros urbanos del mundo en vías de desarrollo y que tienen alguna o todas las siguientes características:

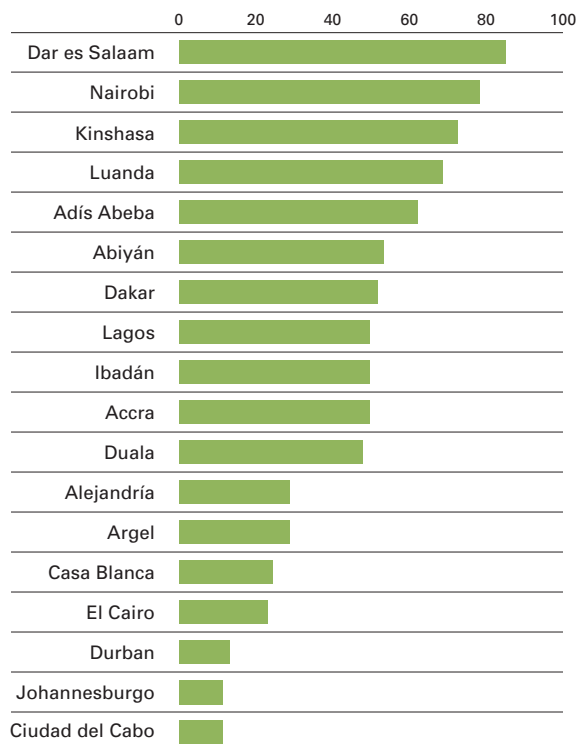
- **Acceso inadecuado a servicios de saneamiento y otras infraestructuras.** La falta de servicios básicos es muchas veces inherente a los asentamientos informales, en muchos casos o por un estatus informal y/o ilegal, o por falta de atención del gobierno a sus necesidades históricas.
- **Mala calidad estructural de las viviendas.** En muchos casos, estas comunidades son autoconstruidas. Con cualquier material y con las habilidades de las que dispongan, sus habitantes construyen sus viviendas con sus propias manos, en muchos casos en un terreno propenso al riesgo, por ejemplo, a deslizamientos o inundaciones. Esto da como resultado una construcción de mala calidad.
- **Hacinamiento.** El rápido crecimiento, la falta de recursos y los espacios limitados llevan a situaciones de hacinamiento.
- **Estatus residencial inseguro.** Este factor es clave para entender el funcionamiento y la dinámica de los asentamientos informales. Los derechos sobre la tierra han sido la base de muchas de las luchas que estos asentamientos han enfrentado históricamente. Como lo indica el Cuadro 4.1, es importante destacar que, a pesar de que no existen títulos legales para muchas de estas tierras y asentamientos,

los habitantes locales tienen un fuerte sentimiento de propiedad de sus tierras y viviendas. Los mercados de alquiler y venta siempre están activos en estas áreas (ONU-Hábitat, 2003).

Aunque podamos utilizar una definición operacional de los asentamientos informales, los problemas abundan, como lo han reconocido muchos autores y organizaciones, con respecto a cómo identificar y definir a estas comunidades. Por razones metodológicas, y hasta políticas, es difícil identificar a todas las comunidades de este tipo. Por ejemplo, muchas de ellas, después de un período de tiempo, pueden adquirir derechos sobre la tierra a través de la movilización. El hecho de que estos derechos sean ahora reconocidos, como sucede en muchos antiguos asentamientos informales, no significa que muchas de las

Figura 4.2 Crecimiento de las ciudades africanas

Previsión del crecimiento porcentual 2010-2025



Fuente: ONU-Hábitat (2007b).

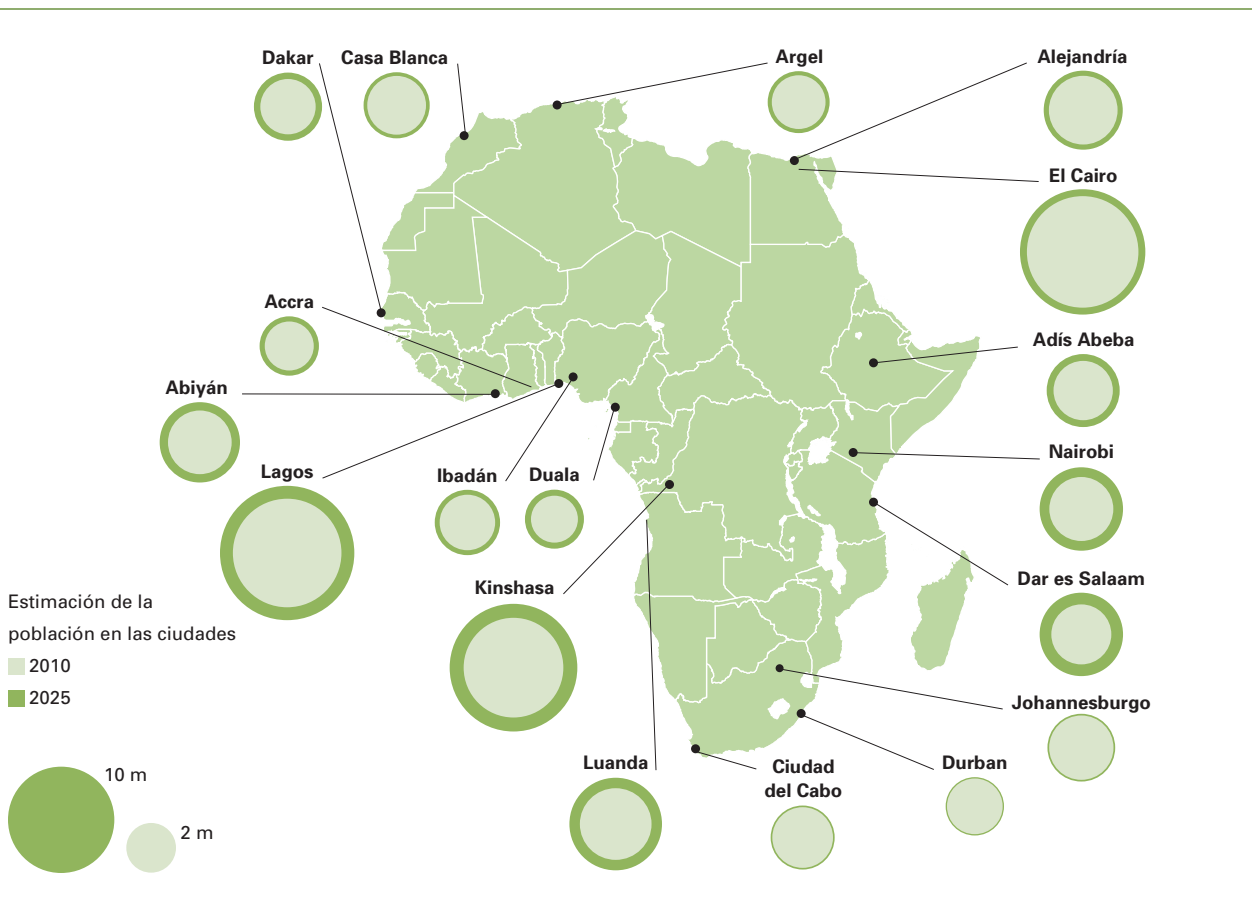
actividades de la comunidad y su desarrollo no estén aún envueltas en la informalidad. Esta es la razón por la cual, en la definición propuesta anteriormente, señalamos que las características propias de un asentamiento informal no son concluyentes o definitivas.

### Antecedentes, diversidad y debates sobre los asentamientos informales

En la segunda mitad del siglo XX se produjo un aumento masivo en la tasa de urbanización en todo el mundo (Black y Henderson, 1999; ONU-Hábitat, 2003). La evolución de muchas economías rurales basadas en los productos básicos, a orientarse hacia los servicios del sector terciario, llevó a que se generalizaran las oportunidades de trabajo en los centros urbanos. La alta concentración de personas en estas áreas también llevó a que la información —y las capacidades— se transmitieran más fácilmente a los barrios cercanos (conocida también como la difusión de conocimientos), lo que hizo que el mercado laboral fuera más dinámico, dando lugar a un crecimiento aún mayor (Black y Henderson, 1999). Este proceso se aceleró a finales del siglo XX. Millones de personas abandonaron el campo y se fueron para las ciudades en busca de mejores empleos, servicios y estándares de vida en general. Por lo tanto, las ciudades crecieron rápidamente. Generalmente, la afluencia de

personas era mayor de lo que las redes de seguridad social existentes podían manejar. A medida que las ciudades vieron que aumentaba su población, comenzaron a tener problemas para proporcionar bienes y servicios básicos a los recién llegados. También es importante destacar que, en muchos casos, quienes emigraron a las ciudades también se encontraban en desventaja económica y al llegar a éstas no estaban en condiciones de comprar un terreno o una propiedad.

A raíz de que millones de emigrantes continuaron trasladándose a las ciudades, comenzaron a aparecer nuevos asentamientos. Por ejemplo, en Río de Janeiro, Brasil, las *favelas* crecieron a una tasa del 35% en el período 1980-1991, mientras que la población urbana creció a sólo el 8% (ONU-Hábitat, 2008). La Figura 4.2 muestra este crecimiento en África. Mientras que algunos nuevos inmigrantes lograron ubicarse dentro de las ciudades establecidas —se trataba de una minoría— en la mayoría de los casos, dada su situación socioeconómica, los nuevos miembros de la ciudad se vieron forzados a situarse en la periferia, en las afueras de la ciudad (Holston, 2008). Esto limitaba su acceso a bienes y servicios públicos, e incluso significó poca protección para ellos por parte del Estado, ya que a menudo no tenían ningún régimen legal de tenencia de las viviendas. Estos fueron los primeros asentamientos informales. La mayoría de las viviendas eran autoconstruidas en terrenos



descuidados o inutilizados por la ciudad; surgieron comunidades enteras, aparentemente de la nada. Las familias se establecieron allí, y grandes comunidades que se beneficiaron de la información suministrada por quienes estuvieron allí primero, conformaron nuevas áreas urbanas. Después de las primeras oleadas de migración rural-urbana, se establecieron redes que facilitaron la migración de más miembros de la comunidad rural. La “difusión de conocimientos” ayudó a la formación de estos asentamientos a medida que crecían, dando lugar a comunidades muy diversas, con trabajadores de los sectores formal e informal, profesionales y elementos criminales interactuando y viviendo todos en espacios reducidos.

### Privación de los derechos ciudadanos, ciudadanía y criminalidad en los asentamientos informales

Dado que los asentamientos informales se establecieron en todo el mundo, se hizo evidente que estas comunidades presentaran problemas específicos que los hacían diferentes de otras áreas de la ciudad. El hecho de que, por lo general habían surgido de una situación ilegal, significaba que sus habitantes tenían pocos incentivos para exigir sus derechos directamente al Estado (aun cuando esto cambió con el tiempo). También significaba que, debido a que estas comunidades estaban compuestas por personas que ya eran pobres y un tanto marginadas, insertadas en sociedades altamente desiguales, el sistema social establecido continuaba negándoles todos los beneficios a que tenían derecho por pertenecer a la nación (Holston, 2008). Debido a que los países en donde se han establecido asentamientos informales son países con un sistema social discriminatorio, estas comunidades han sido históricamente marginadas y se les ha negado el acceso a los servicios públicos básicos como la salud y la seguridad pública. De hecho, tal como lo indica el Cuadro 4.2, han tenido que adquirir estos derechos a través de movilizaciones. Dada su

falta de acceso a los derechos ciudadanos, los asentamientos informales han sido espacios en donde la criminalidad puede desarrollarse y efectivamente así lo se ha hecho. El crimen organizado se ha insertado en muchas de estas comunidades y la violencia presenta importantes desafíos. La informalidad<sup>10</sup> que caracteriza a estas comunidades y que en algunas ocasiones es una fortaleza, también es explotada por las pandillas y otros delincuentes, quienes la utilizan para afianzarse y operar en medio de un alto grado de impunidad.

Desde hace mucho tiempo, los asentamientos informales han estado asociados a la criminalidad y a la violencia, y en muchos casos se les ha atribuido una reputación negativa. De hecho, esto se encuentra lejos de la verdad. La mayoría de las veces, los habitantes de los asentamientos informales son víctimas de la criminalidad (organizada o no) y no los agresores (ONU-Hábitat, 2003). Aunque los índices de criminalidad en muchas de estas comunidades son elevados, los delitos son normalmente perpetrados por un pequeño grupo de personas. Desafortunadamente, dada la precaria situación de la comunidad, los efectos son amplificadas. La falta de servicios e infraestructura urbana, junto con la pobreza, hacen que las poblaciones de estas comunidades sean especialmente susceptibles a las cuestiones relativas a la protección y a la seguridad. Esto no quiere decir que éstas sean áreas de criminalidad: son simplemente más sensibles a ella. No hay una verdad universal en la afirmación de que los asentamientos informales son lugares inseguros o lugares donde la criminalidad es frecuente. Los delitos contra la propiedad son un resultado directo de la pobreza y la desigualdad, así como de un débil Estado de derecho; la violencia contra las mujeres está relacionada con la condición en general de la mujer en estas sociedades, y con una dinámica de larga data de discriminación, que va más allá de los asentamientos informales y que, en muchos casos, es institucionalizada.

Como es el caso en la mayoría de los países en vía de desarrollo, la victimización es algo común. Las encuestas revelan que hasta un 60% de la población urbana en los países en vía de desarrollo ha sido en algún momento víctima de la criminalidad (ONU-Hábitat, 2003). En la ciudad de México se presentan aproximadamente el 50% de los delitos del país (ICESI, 2011). En algunos países de África, esta cifra se eleva hasta el 70% (ONU-Hábitat, 2003). Esto nos indica que la criminalidad se encuentra concentrada en las zonas urbanas, y se puede afirmar que los asentamientos informales participan en esta tendencia mediante la concentración de un número importante de delitos. Sin embargo, la imagen de los

#### Cuadro 4.2 ¿Qué determina la criminalidad en los asentamientos informales?

La criminalidad en los asentamientos informales es un problema que depende de muchos factores (Arias, 2004; Holston, 2008; ONU-Hábitat, 2003), entre ellos:

- La alta densidad de población.
- El alto nivel de desempleo.
- Los problemas familiares.
- La exclusión económica y social.
- La discriminación del resto de la sociedad.
- La falta de acceso a los derechos de otro modo accesibles a los demás.
- El débil Estado de derecho.

10 ONU-Hábitat (2003) afirma que la mayoría de los habitantes de los barrios marginales se gana la vida en la economía informal.

asentamientos informales violentos no siempre está justificada y, de hecho, perjudica las posibilidades de desarrollo de estas comunidades, puesto que estigmatiza a las personas que viven en ellos. El autor David Sims plantea este argumento para El Cairo (2010), cuando señala que la ciudad en sí no es una ciudad caótica y desordenada, como ha sido presentada en algunas ocasiones. Él afirma que, aunque envuelta en la informalidad, la ciudad en general funciona y funciona bien. Lo mismo se puede afirmar de los asentamientos en Sao Paulo, Brasil, en donde últimamente el crimen ha disminuido considerablemente<sup>11</sup>. Por lo tanto, a pesar de todos los problemas de la criminalidad, los asentamientos informales, así como todas las ciudades del Sur a nivel global, también están llenos de potencial y, lo más importante, hay millones de personas dispuestas a trabajar para salir de la pobreza y la violencia. La seguridad en estas comunidades está íntimamente ligada al desarrollo como la mejor forma de prevención. Debe estar vinculada con el desarrollo urbano y el mejoramiento, así como con el acceso a servicios y a la educación con el fin de generar comunidades más seguras y saludables, y con una mayor cohesión social.

### Preservar la seguridad en los asentamientos informales: una importante experiencia y la necesidad de utilizar enfoques globales

La seguridad es un tema fundamental en los asentamientos informales y algo que ha exigido una gran atención por parte de una serie de actores como políticos, miembros de la comunidad y otras partes interesadas. En todo el mundo se han puesto en marcha una gran variedad de acciones, políticas y programas para combatir la situación de inseguridad en los asentamientos informales. En algunos lugares, éstos ya han sido implementados por lo menos durante dos décadas, presentando resultados dispares. Entre las ideas destinadas a hacer que estas comunidades sean más seguras están los programas de mejoramiento, los programas de reducción de la pobreza, las estrategias innovadoras de la policía, la movilización de la comunidad, los movimientos y los programas de tenencia de la tierra, el acceso a servicios como saneamiento y atención médica, los programas de participación, la creación de capital social, y la reducción de factores de riesgo, entre muchos otros. La mayoría de los programas buscan que las comunidades sean más seguras a través de

estrategias de desarrollo, como las mencionadas anteriormente, realizadas conjuntamente con las intervenciones de la policía (muy similares a las desarrolladas en Río de Janeiro, como lo muestra el estudio de caso). A continuación se presentan algunos ejemplos de los intentos realizados para mejorar la calidad de vida en este tipo de asentamientos, así como los desafíos que han enfrentado.

#### Nairobi, Kenia

Se calcula que hasta un total de tres millones de personas viven en asentamientos informales en Nairobi. En términos de la composición socioeconómica, hay un alto porcentaje de pobreza agravado por las tensiones étnicas y los graves problemas de violencia. En el año 2002, en medio de las elecciones nacionales, hubo un momento de optimismo, ya que las autoridades propusieron varios programas para el mejoramiento de los asentamientos informales de Nairobi; fueron mencionados además los servicios y la infraestructura, así como la reducción de la pobreza, para mejorar la calidad de vida en estas comunidades. Se habló además de fomentar la inversión privada y, lo más importante, de iniciar programas de tenencia de la tierra. Desafortunadamente, las esperanzas no duraron mucho dado que los problemas de financiación (una cuestión que surgió en muchos otros lugares) impidieron llevar a cabo estos proyectos. La falta de coordinación entre los actores, como el gobierno y las ONG obstaculizó sus posibilidades de éxito, al igual que la falta de participación de la comunidad. En 2003, en medio de esto, fue lanzado el Proyecto de Mejoramiento de Barrios Marginales de Kenia (Kenya Slum Upgrading Project, KENSUP) por parte del gobierno y la Alianza de las Ciudades de ONU-Hábitat. Su tarea era servir de enlace y coordinación entre los organismos competentes para diseñar posibles programas de mejoramiento y determinar las necesidades y características socioeconómicas de las zonas que se encontraban bajo su jurisdicción. Hasta la fecha, pocas de las recomendaciones elaboradas por KENSUP han sido atendidas y prevalece un ambiente de desconfianza, lo que hace muy difícil generar alianzas para mejorar la vida y la seguridad de los habitantes de los asentamientos informales.

#### Caracas, Venezuela

Los barrios de Caracas iniciaron su crecimiento en la década de 1930, crecimiento que no disminuyó hasta la década de 1990. En la actualidad, cerca del 50% de la población de Venezuela vive en esas zonas. Aun cuando muchos comenzaron como barrios informales, su naturaleza cambiante significa que un gran número de ellos ya no puede ser considerado como

<sup>11</sup> Esto se ha explicado en parte debido a un monopolio más pacífico: el Primer Comando de la Capital, un grupo criminal que ahora controla gran parte de las actividades delictivas de la ciudad, lo que significa que los índices de criminalidad, especialmente las tasas de homicidios, han disminuido debido a que ha reducido la competencia por los mercados delictivos.



### Cuadro 4.3 Las Federaciones de ciudadanos pobres a nivel urbano hacen la diferencia a escala mundial (Garau, Sclar, y Carolini, 2005)

En Camboya, la solidaridad con la Federación de los ciudadanos pobres a nivel urbano es activa en la mitad de los asentamientos informales en Phnom Penh y en otros diez centros urbanos, a través de esquemas de ahorro y crédito comunitarios. Esto ha ayudado a que las comunidades pobres unan sus recursos y encuentren soluciones a los problemas de seguridad de la tierra, vivienda, instalaciones sanitarias, servicios básicos y acceso al crédito. Los grupos de la federación están llevando a cabo muchos proyectos piloto y participan en un ambicioso programa en Phnom Penh por el Primer ministro, con el fin de mejorar un centenar de barrios marginales por año, durante cinco años.

En la India, la Alianza Nacional de la Federación de Habitantes de Barrios Marginales y Mahila Milan (grupos de ahorro y crédito formados por mujeres que viven en la calle y en barrios marginales) cuentan con más de 750.000 familias que son miembros. Con el apoyo de la Sociedad para la Promoción de Centros de Recursos por Zona (Society for the Promotion of Area Resource Centres), una ONG local, trabajan en más de cincuenta ciudades. En Mumbai, se han construido, o están en marcha, más de noventa proyectos de vivienda, suministrando viviendas a más de 35.000 hogares. Más de 20.000 de estas familias habían vivido al lado de las vías férreas. El proyecto ha demostrado el potencial para la gestión comunitaria de reubicación. En muchos otros centros urbanos se están realizando programas a menor escala de viviendas nuevas y mejoramiento. La Alianza también ha diseñado, construido y administra alrededor de 500 baños portátiles, que sirven a cientos de miles de hogares marginales de Pune y Mumbai, y está desarrollando programas similares en otras ciudades.

La Federación de Ciudadanos Pobres a nivel Urbano de Kenia cuenta con más de 25.000 miembros y grupos de ahorro en nueve diferentes zonas urbanas o periurbanas. Trabajando con una ONG local (Pamoja Trust), la Federación participa en varios programas de mejoramiento. También está trabajando con las autoridades ferroviarias para desarrollar una alternativa frente a la expulsión masiva de poblaciones asentadas cerca de las vías férreas, basada en la experiencia en gestión comunitaria de reasentamiento de las federaciones en la India.

La Federación de Habitantes de Asentamientos Informales en Namibia cuenta con 10.000 hogares miembros, organizados en 197 grupos de ahorro. La mayoría vive en asentamientos informales o chozas precarias. La Federación está apoyada por una ONG local (el Grupo de Acción de Vivienda de Namibia).

tal. Sin embargo, es importante volver a sus orígenes para comprender los desafíos que enfrentan actualmente. Estas comunidades en Caracas muestran una gran variación —de redes organizadas a viviendas de muy alta densidad, donde millones de personas quedan por fuera de la mayor parte de la acción del gobierno. Un programa inicial de reubicación de esas comunidades en edificios de gran altura fue muy controvertido porque iba en contra del sentido de propiedad de la tierra en que vivían. Surgió la violencia y el proyecto fue abandonado. Como respuesta a esto, el Consejo Nacional de Vivienda y el Instituto para el Desarrollo Comunitario desarrollaron un programa de mejoramiento que trató de responder a las necesidades de la comunidad a través de la interacción y el trabajo en red. Resultó ser muy importante reconocer las necesidades espaciales de la población, así como las interpretaciones de su espacio. Una forma más respetuosa e incluyente de desarrollo ha tenido mejores resultados, tanto con los miembros de la comunidad, como con las autoridades.

### Ciudad del Cabo, Sudáfrica

Los asentamientos informales de Ciudad del Cabo son algunas de las problemáticas más manifiestas y presentes en el país, y exigen mucho esfuerzo para ser enfrentadas. En el año 2004, el gobierno presentó el proyecto Breaking New Ground: Un Plan Integral para el Desarrollo sostenible de los Asentamientos Humanos, un proyecto a gran escala para manejar y mejorar los asentamientos humanos y abordar los problemas de inseguridad y subdesarrollo que enfrentan las comunidades. Este proyecto incluye aspectos relacionados con la prestación de servicios básicos como drenaje, saneamiento, vías y otras mejoras. En el municipio de Crossroads, una protesta social por la prestación de servicios en el año 2004, llevó a que los proyectos de infraestructura y vivienda a gran escala que hacían parte del Proyecto Breaking New Ground, se detuvieran por varios años. Las protestas por estos problemas, que por lo general terminaban de forma violenta, se hicieron más generalizadas, responsabilizando de ello a las deficiencias institucionales (Huchzermeyer y Karam, 2006). Se ha constatado además que la criminalidad es uno de los

#### Cuadro 4.3 (continuación)

En 2002, treinta y un planes de ahorro adquirieron terrenos para infraestructura y desarrollo de viviendas. El Fondo nacional de préstamos de la federación, compuesto por los ahorros de los miembros y con financiación del gobierno de Namibia y donantes externos, ofreció a los miembros préstamos para infraestructura, vivienda y generación de ingresos. Los préstamos se hacen disponibles una vez que el miembro asegura la tenencia del terreno.

La Federación de Personas sin Hogar de Filipinas cuenta con 39.000 miembros y proyectos de vivienda en marcha en muchas ciudades. Con el apoyo de una ONG local (VMSMI), moviliza a las comunidades, fomenta estrategias financieras basadas en el ahorro, e interactúa con el gobierno. La Federación da prioridad a los asentamientos en zonas de alto riesgo (en los vertederos y las riberas de los ríos, a lo largo de las vías férreas, en tierras sujetas a inundaciones, en la tierra bajo los puentes, en las zonas en riesgo de desalojo) y trabaja con sus habitantes para fortalecer la capacidad financiera y técnica con el fin de identificar sus necesidades y elaborar planes de mejoramiento o de reasentamiento.

En Tailandia, el gobierno creó en 1992 la Oficina Comunitaria de Desarrollo Urbano para apoyar a las organizaciones comunitarias con préstamos, pequeñas donaciones y asistencia técnica. La Oficina también apoya a las organizaciones comunitarias en la formación de redes de trabajo y negociación colectiva con las autoridades municipales o provinciales. En el año 2000, 950 grupos de ahorro de la comunidad participaron activamente en cincuenta y tres de las setenta y cinco provincias de Tailandia. En el año 2000, la Oficina se fusionó con el Fondo de Desarrollo Rural para formar el Instituto para el Desarrollo de Organizaciones Comunitarias, que apoya a las redes de organizaciones comunitarias que trabajan con los gobiernos locales en la implementación de un ambicioso programa nacional de seguridad de la tenencia y el mejoramiento de los barrios marginales.

La Federación de Personas sin Hogar de Zimbabue, cuenta con 45.000 hogares miembros y 1.600 planes de ahorro comunitario para vivienda en veintisiete circunscripciones administrativas locales. La mayoría de ellos vive en campamentos, asentamientos ilegales, chozas precarias o albergues, o como inquilinos. La Federación apoya el ahorro diario y un fondo de préstamos destinado a la compra de tierras, vivienda, infraestructura, los préstamos de emergencia, y la generación de ingresos. Con el apoyo de una pequeña ONG local (Diálogos sobre Vivienda), la Federación está trabajando con las autoridades locales para producir viviendas e infraestructura a costos unitarios mucho más reducidos.

principales obstáculos para el desarrollo de la zona y la implementación de los planes nacionales (*ibíd.*). Desde entonces, en general se ha avanzado en Ciudad del Cabo y en Sudáfrica.

## Conclusiones

Quizás más que en muchos otros casos, la seguridad en los asentamientos informales está estrechamente relacionada con el desarrollo. Los altos niveles de criminalidad en estas áreas están vinculados a su débil estructura jurídica, y a su generalmente débil inserción en la economía formal. El hacinamiento, la lejanía y la falta de los servicios más básicos convierten a los habitantes en cuasi-ciudadanos de segunda clase, dado que se les niega el acceso a los derechos más básicos de la ciudadanía. Los derechos de propiedad y la tierra son fundamentales para la formalización de estas comunidades y las oportunidades para su mejoramiento. La criminalidad ha hecho aquí su hogar y en muchos casos ha hecho que esas comunidades sean conocidas en todo el mundo. Sin embargo, la criminalidad no define los asentamientos informales: la gran diversidad de personas y redes significa que estos espacios están llenos de

posibilidades para el futuro. Se necesita una acción puntual del gobierno, conjuntamente con las comunidades locales y otros actores, para continuar en el intento de hacer que estas comunidades sean más seguras. El estudio de caso presentado a continuación muestra un cierto nivel de éxito en la prevención de la criminalidad a través de intervenciones bien pensadas y, dado que siempre hay espacio para el mejoramiento en términos de participación de la comunidad, finanzas limpias y otros factores, es alentador ver cómo un proceso de empoderamiento y de lucha por los derechos de ciudadanía, que en algunos casos se inició hace varias décadas, florece y se convierte en ventajas para algunas de las personas más olvidadas del mundo. La prevención de la criminalidad permite fomentar otros derechos importantes, como la libertad de movimiento y trabajo, y el derecho a vivir sin sufrir daños. A medida que estas comunidades sean más seguras, lo mismo sucederá con las demás partes del país o de la ciudad, tanto a través del cambio de percepciones como de la reducción real de las tasas de criminalidad. Si concebimos la ciudad como un organismo interconectado, es importante mantener nuestra atención en estas comunidades, porque cualquier cosa que pase aquí afectará el nivel de vida del resto de la ciudadanía.

## Brasil: Las UPP y la UPP Social en Río de Janeiro

### Antecedentes

Río de Janeiro es la ciudad capital del Estado de Río de Janeiro, Brasil. Es la segunda ciudad más grande del país y cuenta con una población de 6,3 millones de personas (IBGE, 2006). La ciudad es uno de los principales centros financieros y culturales en Brasil y tiene el segundo producto interno bruto (PIB) más alto del país (el trigésimo más grande del mundo en 2008), calculado en R\$243 mil millones (aproximadamente US\$201 mil millones) (*ibid.*).

A pesar de que Río de Janeiro es una ciudad próspera, la falta de seguridad es un problema grave. En el año 2006, 2.273 personas fueron asesinadas allí, fijando la tasa de homicidios en 37,7 por cada 100.000 personas (Ministerio de Salud, Brasil, 2006). Las armas de fuego son las más comúnmente utilizadas para los homicidios. En el periodo 1978-2000, fueron asesinadas 49.900 personas en Río con armas de fuego —cifra superior a la de países que enfrentan una guerra civil (*ibid.*). La mayor parte de la violencia tiene lugar en las *favelas*<sup>12</sup>, en donde vive una quinta parte de la población. Estas áreas son por lo general asentamientos no planificados e ilegales, marcados por la pobreza extrema, la falta de prestación de servicios, el desempleo, y altas tasas de violencia. Este entorno, combinado con muchos años de abandono por parte del gobierno, ha fomentado el crecimiento de las redes de tráfico de drogas. Las guerras entre pandillas son la principal causa del aumento de los niveles de violencia en estas áreas.

### Las UPP

Con el fin de abordar y hacer frente a los altos índices de violencia, el Estado de Río de Janeiro desarrolló el proyecto de las Unidades de Policía Pacificadora

<sup>12</sup> El término *favela* es utilizado en Brasil para describir los asentamientos o viviendas situados en las afueras de una ciudad. Pueden ser considerados como asentamientos de clase baja y se asocian a distintos tipos de asentamientos, desde chozas hasta estructuras permanentes, con acceso limitado al agua, la electricidad, al saneamiento y otros servicios e infraestructuras básicas.

## Estudio de caso

### Cuadro 4.4 Nivel educativo de los residentes de las *favelas* (FGV, 2010)

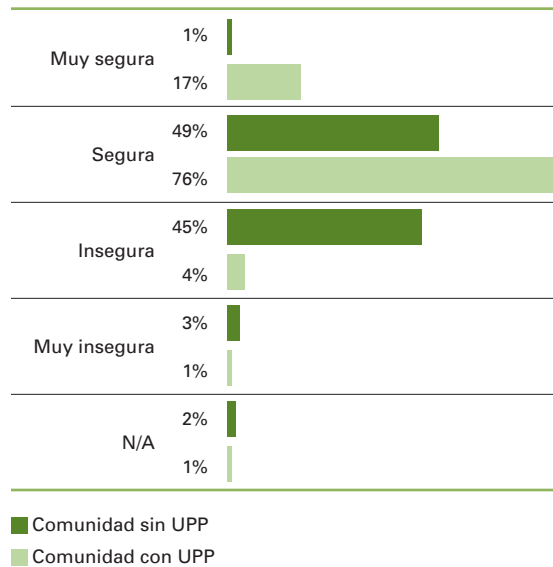
Un estudio de 2010 revela que:

- El número promedio de años de escolaridad de los residentes de las *favelas* es de 6,38.
- La tasa de residentes con título universitario es de 2,57%.
- El 31% de los jóvenes afirmó haber abandonado la escuela para trabajar, y el 39% no tiene ningún interés.

(UPP), con el fin de lograr el control de las *favelas*, dominadas por las redes de tráfico de drogas. La primera etapa fue implementada en Santa Marta, en diciembre de 2008, y en la actualidad el proyecto se ejecuta en las diecisiete comunidades localizadas alrededor de la ciudad. El principal objetivo de las UPP es erradicar el tráfico de drogas a través de una compleja operación policial. El proceso se inicia con el desarrollo de un plan estratégico por parte del Departamento de la Secretaría de Seguridad Pública. Se lleva a cabo una investigación para evaluar los índices de criminalidad y el grado de tráfico en la zona. La policía y una unidad especial entran a la comunidad, la cual es notificada previamente a la intervención. En la mayoría de los casos no ha habido ningún conflicto armado. Una vez que las facciones de traficantes evacúan el área, se instala una base de policía para iniciar un proceso de “pacificación”.

Las UPP se basan en la idea de la policía comunitaria. Uno de los principales objetivos es construir relaciones entre la comunidad y la policía con el fin de prevenir futuros incidentes criminales e inculcar la estabilidad social. Sin embargo, la construcción de confianza en la policía es difícil de lograr dados los estereotipos negativos de los servicios de policía y los problemas de corrupción y brutalidad policial. Por lo general, los oficiales de policía involucrados en el proyecto son nuevos en la policía y reciben una capacitación especial sobre prevención y trabajo con la comunidad. Según estadísticas recientes, los residentes en las *favelas* donde se encuentra localizado el proyecto han notado la diferencia, y el 60% dice

**Figura 4.3 Percepciones de seguridad en las comunidades con y sin las UPP, Río de Janeiro**



Fuente: IBPS (2010).

que ha ganado confianza en la policía. En las zonas en donde no están presentes las UPP, sólo el 30% de los miembros de la comunidad afirmaron tener algún grado de confianza en la policía (IBPS, 2010).

En términos generales el proyecto ha sido considerado un éxito. Entre el año 2009 y el 2010, la tasa de homicidios en el Estado se redujo en un

21%, presentando la mayor reducción desde 1991 (Moreira, 2011). En abril de 2011, la tasa de homicidios en el Estado de Río de Janeiro fue inferior a 30 por 100.000 habitantes (*ibid.*). Un estudio realizado por el Instituto Brasileiro de Investigaciones Sociales (IBPS) muestra que el 93% de los residentes de las *favelas* consideran que, con las intervenciones de las UPP, su comunidad es segura o muy segura. En las *favelas* sin intervenciones de las UPP, tan sólo la mitad de los encuestados tienen la misma percepción (IBPS, 2010).

## La UPP Social

Las UPP y la UPP Social fueron creadas como un modelo para la seguridad pública, brindando oportunidades de seguridad y desarrollo como un medio de prevención de la criminalidad y la violencia. La UPP Social fue creada como un programa complementario a las UPP. Fue establecida por primera vez en septiembre de 2010 en la *favela* Cidade de Deus (Ciudad de Dios), caracterizada por las consultas públicas llevadas a cabo para aglutinar las demandas de los residentes. El proceso de pacificación preparó el terreno a la UPP Social, la cual promueve el desarrollo social, la construcción de ciudadanía, la integración en la ciudad, la transformación de la división formal/informal y la igualdad de acceso a bienes y servicios. En esta etapa, el gobierno garantiza el mejoramiento urbano, las instalaciones sanitarias, la electricidad y la recolección de basuras. El programa se basa en

### Cuadro 4.5 Mejoramiento urbano (Cities Alliance, sin fecha)

El mejoramiento urbano se define ampliamente como el desarrollo físico, social, económico, organizacional y ambiental llevado a cabo en cooperación entre los ciudadanos, los grupos comunitarios, las empresas y las autoridades locales para garantizar mejoras sostenidas en la calidad de vida de los residentes. El mejoramiento de los asentamientos informales es un componente integrado de la inversión en los ciudadanos. Los residentes de una ciudad tienen el derecho fundamental a la salud ambiental y a condiciones de vida básicas. Como tal, las ciudades deben garantizar los derechos de ciudadanía de la población urbana desfavorecida.

El mejoramiento de los asentamientos informales beneficia a una ciudad por medio de:

- Fomentar la inclusión. El mejoramiento responde a los problemas graves que afectan a los residentes, incluyendo la ilegalidad, la exclusión, la precariedad y los obstáculos para acceder a los servicios, al crédito, a la tierra y a la protección social de las poblaciones más vulnerables como las mujeres y los niños.
- Promover el desarrollo económico. El mejoramiento desarrolla los vastos recursos inutilizados de los residentes que cuentan con habilidades y un gran deseo de ser más productivos para la economía, pero que se ven limitados por su estatus y por su marginalidad.
- Enfrentar los problemas generales de la ciudad. Tratar los problemas de la ciudad deteniendo la degradación ambiental, mejorando el saneamiento, reduciendo la violencia y atrayendo la inversión.
- Mejorar la calidad de vida. Elevar la calidad de vida de las comunidades y de la ciudad en general, proporcionando una mayor participación ciudadana y política, una mayor representación, mejores condiciones de vida y el aumento de la protección y la seguridad.
- Proporcionar vivienda a los pobres. Es la forma más eficaz para proporcionar domicilio a la población urbana desfavorecida a una gran escala y al más bajo costo.



prácticas prometedoras como las de la ciudad de Medellín, Colombia, que han conseguido revitalizar las zonas degradadas y prevenir la criminalidad para garantizar el desarrollo socioeconómico.

El Instituto Pereira Passos (IPP), un organismo dentro de los servicios de administración de la ciudad de Río de Janeiro, coordina el programa. Su función es la planificación estratégica y el desarrollo de políticas en las *favelas*. El desafío consiste en el manejo de la coordinación entre los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y nacional), las organizaciones, la sociedad civil y el sector privado.

La UPP Social ha sido implementada en catorce de las diecisiete comunidades “pacificadas” (aquellas que se han sometido al proceso de las UPP). A finales del año 2011, la UPP Social debía estar establecida en las diecisiete comunidades, de conformidad con un acuerdo de cooperación con ONU-Hábitat.

Uno de los principales enfoques del programa es el mejoramiento urbano, lo que implica mejorar la infraestructura, la reglamentación de la construcción y el uso de la tierra y la construcción de espacios públicos. También se ha llevado a cabo la revitalización de plazas, parques, campos y áreas comunes. La visión del programa se basa en la integración de las *favelas* a la sociedad “formal” y la realización de mejoras físicas, ambientales y socioeconómicas. Este proceso se

está produciendo en diferentes niveles. Por ejemplo, en una *favela* afectada, los residentes estaban accediendo ilegalmente a la televisión por satélite ya que no existían otros servicios disponibles en la zona. La UPP Social coordinó reuniones entre los usuarios y una empresa, obteniendo como resultado un paquete especial de canales para la comunidad a un precio más económico. La misma situación ocurrió con el acceso a la electricidad.

La UPP Social no implica un enfoque uniforme para todas las zonas. Es de suponerse que cada intervención sea adaptada a la comunidad y se desarrollada con base en las necesidades de los residentes a través de consultas públicas, con la participación de los miembros de la comunidad en el proceso de mejoramiento. El resultado de las consultas fue la creación de un “mapa de la pacificación”, que describe las solicitudes de la comunidad (en cuanto a los servicios necesarios, etc.), los proyectos existentes, la infraestructura, las fronteras de las zonas informales, etc. Este mapa proporciona una guía detallada para la intervención y va seguido de la elaboración del Plan de Políticas Integradas, centrado en el desarrollo de métodos para garantizar que los residentes tengan igualdad de acceso a los servicios y derechos.

**Figura 4.4 ¿A quién recurren las comunidades sin UPP en Río de Janeiro?**

% de encuestados



Fuente: IBPS (2010).

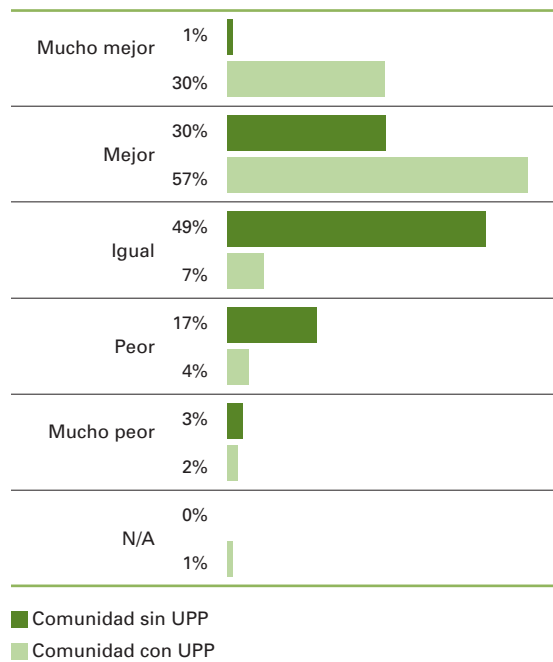
**Figura 4.5 ¿A quién recurren las comunidades con UPP en Río de Janeiro?**

% de encuestados



Fuente: IBPS (2010).

**Figura 4.6 Percepciones de las comunidades con y sin las UPP en el tiempo, Río de Janeiro**



Fuente: IBPS (2010).

### La UPP Social: Construir ciudades más seguras

El concepto de la UPP Social se basa en la reintegración de las comunidades en la ciudad y en la creación de un entorno seguro, y busca facilitar el desarrollo y una mejor calidad de vida. De esta manera, el programa hace parte de un interés global por la construcción de ciudades más seguras. Las crecientes zonas urbanas están presionando a los gobiernos para que amplíen y diversifiquen los servicios y los bienes públicos. La incapacidad para satisfacer estas demandas ha llevado en parte al crecimiento de los asentamientos urbanos informales (CEPE, 2009). Por lo general, estas áreas son vistas como centros de criminalidad y violencia fomentadas por bandas y grupos terroristas, y como una carga para el gobierno. Sin embargo, los residentes tienden a presentar mayores tasas de victimización y la magnitud de la violencia en muchos asentamientos informales de bajos ingresos significa que se ha convertido en una "rutina" o "norma" en la vida diaria (Esser, 2004; Moser, 2004; Rodgers, 2004). A pesar de todo, los residentes suelen ser vulnerables a la discriminación y al aislamiento y pueden correr el riesgo de perder sus viviendas; las oportunidades económicas pueden ser limitadas y hay graves peligros para la salud y la seguridad; también pueden ser lugares de actividad, redes organizadas, y comités, así como complejos mercados informales de gran escala. Por lo general, la deficiente infraestructura, la falta de

control gubernamental y la falta de oportunidades, de servicios y de acceso a la aplicación de la ley, son consideradas como oportunidades situacionales para la violencia y las actividades ilegales.

En un esfuerzo para abordar las crecientes áreas "informales", así como las altas tasas de criminalidad y violencia dentro de sus fronteras, muchas ciudades<sup>13</sup>, incluyendo Río de Janeiro, están aplicando prácticas de prevención a través del enfoque de proyectos de mejoramiento urbano, incluyendo elementos socioeconómicos. Esto hace parte de un enfoque macro mediante el cual la integración de las áreas informales al entorno formal tiene como objetivo garantizar el acceso a los derechos y la igualdad de oportunidades, y por lo tanto, garantizar el desarrollo.

### Resultados y desafíos

Los resultados a corto plazo de las UPP y la UPP Social muestran un impacto positivo en la seguridad. Después del proceso de pacificación de las UPP, la mayoría de los encuestados en las comunidades afectadas afirmaron que el Estado había adquirido con éxito el control (Figuras 4.4 y 4.5). Además, se presentó un aumento en la percepción de la seguridad con relación al año anterior a la intervención (Figuras 4.3, 4.6).

Al mismo tiempo, el programa se enfrenta a varios obstáculos. En el caso de las UPP y la UPP Social, las organizaciones locales han reportado quejas de los residentes, quienes consideran que la iniciativa no es eficaz y sólo está fomentando el apoyo político (Direitos Humanos, 2011). Existe la preocupación de que el proceso de transformación es muy lento y no hay prestación de servicios. La falta de participación de la comunidad ha sido un problema en ciertas áreas en donde los residentes afirman que sus opiniones no han sido tenidas en cuenta. Adicionalmente, se ha presentado un enfoque inadecuado en el tema de la juventud: los residentes ven a los jóvenes como los más vulnerables frente a la victimización y su participación en la criminalidad. Además, los problemas integrales al interior del sistema estatal (falta de recursos y corrupción) han sido identificados como una de las principales razones de la ineficacia del programa.

### La policía

A pesar de los esfuerzos para reducir los métodos represivos de la policía, se han reportado casos de brutalidad policial en las *favelas*. En las áreas de

13 El Cairo, Ciudad del Cabo, Johannesburgo, Mumbai y Nairobi.

intervención, los residentes sentían que los policías no estaban tratando de fortalecer las relaciones con la comunidad sino que, por el contrario, eran muy agresivos. El equipo de la UPP Social ha intervenido en varios casos para mejorar el diálogo, pero incluso este proceso no ha sido satisfactorio para muchos residentes, quienes afirman que las reuniones no son auténticas y que los líderes locales están siendo excluidos del proceso (Rio on Watch, 2011).

## Mejoramiento Urbano

El mayor problema en el proceso de mejoramiento físico es que los planes de construcción no han tenido el consentimiento de la comunidad y por lo tanto, las exigencias de los residentes no están incluidas (Rio on Watch, 2011). Por otra parte, los residentes afirman que los procesos de mejoramiento han sido concebidos en función de la próxima Copa del Mundo y los Juegos Olímpicos que se llevarán a cabo en la ciudad. Una de las principales controversias fue la construcción de un teleférico en la zona de Morro da Providencia, que había visto procesos de mejoramiento: los residentes y los actores locales no fueron consultados y no se inició un diálogo entre el Estado y los ciudadanos.

## La juventud

Los jóvenes representan la mayor proporción de los residentes de las *favelas*. Una investigación de la Sociedad Científica de la Escuela Nacional de Ciencias Estadísticas (Instituto de Ciencias) en el año 2000, reveló que los niños y los jóvenes (hasta los veinticuatro años de edad) constituyen el 50,1% de la población de las *favelas* (IETS, 2001). La falta de oportunidades educativas y económicas y las malas

condiciones sociales aumentan su vulnerabilidad frente a la criminalidad. Los jóvenes de estas zonas a menudo se ven involucrados en el tráfico de drogas.

Se ha afirmado que las UPP eliminan la fuente principal de ingresos (el tráfico de drogas) para muchos jóvenes en las *favelas*. Como tal, la UPP Social ha desarrollado programas para reducir la marginalización social y la desigualdad económica entre los jóvenes. Estos programas incluyen la formación profesional y la creación de asociaciones con el sector privado para mejorar las oportunidades de empleo. También proporcionan actividades culturales y sociales, tales como clases de música y danza.

## Problemas internos del Estado

La corrupción en los distintos niveles institucionales, incluyendo la policía, se considera como un importante obstáculo frente a la capacidad del gobierno para prevenir la criminalidad y la violencia (Perlman, 2007). Los sobornos de la policía y la falta de mecanismos de aplicación de la ley con relación a los delitos relacionados con el tráfico, plantean interrogantes acerca de la disposición del gobierno para abordar el problema (O Globo, 2007). Un estudio muestra que, en el año 2007, cada veinticinco horas fue detenido un policía en Río de Janeiro por conducta inapropiada o por haber cometido un delito según el Código Penal Militar (*ibid.*).

La UPP Social ha tratado de evitar que ocurran este tipo de situaciones en el futuro mediante la capacitación especializada y la contratación de nuevos policías, aunque este problema puede requerir un cambio institucional más amplio.

## Una visión más general

Como se ha indicado, la UPP Social enfrenta varios retos que parecen explicarse en la débil capacidad institucional, el acceso inadecuado a los servicios, la falta de programas sociales para los jóvenes en riesgo y la necesidad de un enfoque participativo en la planificación.

## Problemas sistemáticos

Como se señaló anteriormente, la brutalidad y la corrupción de la policía son las principales preocupaciones de los miembros de la comunidad. Al hacer frente a estos problemas, es necesario tener en cuenta el papel que juega la falta de recursos (la incapacidad para mejorar los sueldos de los funcionarios públicos, el cumplimiento de la ley y el poder judicial para reducir el soborno, etc.), así como los enfoques

### Cuadro 4.6 Otras actividades de la UPP Social para los jóvenes en las *favelas* (Moreira, 2011)

- En la zona sur de Río de Janeiro, los jóvenes reciben cursos de formación profesional en turismo y espíritu empresarial.
- En Morro da Providencia se ofrecen cursos gratuitos de inglés.
- La UPP Social también apoya a una red de agencias para la juventud patrocinada por Petrobras, la empresa brasileira de petróleo. Esto ayuda a los jóvenes a participar en diferentes actividades. Por ejemplo, en Morro da Providência, cuatro adolescentes crearon un periódico local. En Cidade de Deus, los jóvenes establecieron un negocio de fabricación de ropa.

**Tabla 4.1 Número de policías militares sancionados en Río de Janeiro, 2004-2007**

	2004	2005	2006	2007
<b>PRISIÓN</b>	235	355	334	84
<b>DESTITUCIÓN</b>	82	194	208	57
<b>CASTIGO</b>	12.719	12.158	108	1.471

Fuente: O Globo (2010a).

institucionales de represión de la criminalidad. Las políticas de prevención pueden ayudar a formular estrategias para las estructuras de gobierno que promueven los principios democráticos y los derechos humanos. A otro nivel, las medidas de prevención, tales como la capacitación para mejorar la capacidad, podrían asegurar el cambio organizacional. Esta capacitación estaría dirigida a la policía y a las personas que trabajan en la seguridad pública y en el sistema de justicia penal, y abarcaría procedimientos apropiados para las capturas y los procesos judiciales. Se debe hacer énfasis en el cumplimiento de la ley. Al mismo tiempo, es necesario integrar incentivos en el marco de la gobernabilidad para promover un comportamiento respetuoso y no represivo de la ley. Por otra parte, teniendo en cuenta los complejos problemas sociales que afectan a estas comunidades, se requiere sensibilizar e informar a la policía y a los jueces acerca de alternativas frente al encarcelamiento, especialmente para los jóvenes en situación de riesgo. La discrecionalidad judicial permitiría esta flexibilidad y debería promoverse más que las sentencias mínimas obligatorias.

## La juventud y el desarrollo social

La UPP Social ofrece diversas iniciativas a los jóvenes, pero las malas condiciones socioeconómicas siguen afectando a las personas que viven en las *favelas*. Por lo tanto, la UPP Social debe ampliar sus servicios —lo que puede resultar difícil de realizar con los escasos recursos con los que cuenta. Para llenar el vacío se puede acceder al apoyo del sector internacional o privado, así como colaborar con los proyectos existentes de las organizaciones locales. En Minas Gerais, la coordinación entre los proyectos locales —centros para drogadictos y programas de prevención (programas educativos, talleres para el desarrollo de habilidades, actividades culturales)— ha sido muy prometedora. La UPP Social podría iniciar un plan de acción para coordinar los esfuerzos de las diferentes partes interesadas, lo que ayudaría a mejorar la prestación de servicios. Por ejemplo, las asociaciones con el sector privado han permitido proyectos de mejoramiento urbano, como

el Sistema FIRJAN, una organización que unifica los intereses de las asociaciones empresariales afiliadas para desarrollar el Estado de Río de Janeiro, que se encuentra construyendo un centro de salud en una de las favelas de Pavão/Pavãozinho. La empresa Metrô Rio está invirtiendo US\$200.000 en el centro comunitario y en el parque de la *favela* Babilonia. Coca-Cola y Souza Cruz están apoyando la construcción de la sede de la UPP Social en la *favela* Cidade de Deus (O Globo, 2010b).

El interés en la juventud también debe ser integral, y las políticas públicas a nivel nacional deben abordar las continuas luchas que enfrentan los jóvenes (incluyendo la adicción a las drogas y la participación en actividades delictivas), así como reconocer los vínculos con la marginalización social y la desigualdad económica. Esto puede ser abordado en el contexto del fomento de la seguridad pública, con una estrategia más amplia para dar prioridad a la inversión social en educación y empleo. También podría centrarse en el mejoramiento del acceso a los servicios sociales y bienes públicos para quienes viven en asentamientos informales. Esta sería la oportunidad de intercambiar y debatir acerca de la eficacia de las iniciativas de mejoramiento urbano, las posibilidades y la manera como la ciudad podría lograr la integración de los residentes de los asentamientos informales. También es necesario revisar los temas de igualdad en términos de acceso a los derechos, servicios y empleo. Estos son los retos actuales dentro de la UPP Social y, por consiguiente, una discusión y un análisis más a fondo podrían proporcionar información clave para emprender iniciativas similares en diferentes ciudades.

## Enfoque Participativo

La participación de la comunidad y de los líderes locales es muy importante para el desarrollo de estrategias eficaces de prevención y la construcción de comunidades más seguras (ONU-Hábitat, 2007b). Para garantizar un enfoque participativo en la UPP Social, se podría invitar a las partes interesadas de la comunidad a participar en todos los procesos del programa. Esto se ha hecho en programas similares de prevención de la violencia a través del mejoramiento urbano, como el programa Prevención de la Violencia a través del Mejoramiento Urbano (Violence Prevention through Urban Upgrading, VPUU) en Sudáfrica (VPUU, sin fecha). Aunque la UPP Social lleva a cabo una consulta pública inicial, se necesita una consulta permanente y una participación más concreta de la comunidad acerca de cómo prevenir la violencia. Una opción podría ser la implementación de una plataforma de diálogo entre los principales actores como una manera de garantizar la inclusión y evitar la fragmentación de las responsabilidades



y de las políticas en estas áreas. Según la literatura en el tema de la prevención, para lograr la sostenibilidad es crucial la participación de la comunidad y el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo de proyectos y competencias, así como de la gestión municipal (*ibid.*). Los planes para garantizar el desarrollo socioeconómico deben basarse en medidas inclusivas que surjan de una visión compartida de la seguridad (*ibid.*).

En general, un enfoque integrado con participación de la comunidad aporta soluciones duraderas. Sin embargo, esto debe servir de base para la construcción de mejores instituciones y más democráticas, dado que en la mayoría de los casos, las personas a nivel local y comunitario, donde la participación marca una diferencia, no tienen ningún control sobre los procesos de toma de decisiones ni sobre los recursos. Esto representa un déficit de gobernabilidad que debe ser abordado a través de esfuerzos serios y sostenidos (Huchzermeyer y Karam, 2006), fomentando una participación real en el ámbito de la gobernanza.

### **Mejoramiento urbano: ¿el futuro de la prevención de la criminalidad?**

La rápida urbanización, la pobreza urbana y el crecimiento de los asentamientos informales han vuelto a centrar la atención en la planificación. La ampliación de las áreas informales identificadas como espacios con una infraestructura deficiente, falta de control del gobierno, altos niveles de pobreza y desempleo, y un acceso inadecuado a los servicios y a la aplicación de la ley, se han asociado con las condiciones situacionales que favorecen la violencia y las actividades ilegales (Cities Alliance, sin fecha; ONU-Hábitat, 2007b). El resultado ha sido el surgimiento de iniciativas de seguridad basadas en planes de mejoramiento urbano, con la participación de grupos multisectoriales interesados.

Los expertos han registrado los principales obstáculos para este tipo de enfoque, incluyendo una insuficiencia de recursos financieros y humanos, regulaciones dispendiosas, falta de participación de los residentes, normas y procedimientos administrativos imprecisos, falta de comprensión de las causas más profundas subyacentes a la formación de asentamientos informales (por ejemplo, la desigualdad social y la marginalización), y una limitada aplicación de la política (OMS, 2008). El enfoque para abordar el tema de la seguridad a menudo puede llegar a ser superficial, dado que otros problemas mayores, como la débil capacidad del Estado, las políticas institucionales represivas y las disparidades socioeconómicas pueden afectar las iniciativas si no se tratan. En este caso, la prevención, en su sentido más amplio, debe ser incorporada en todas las estructuras políticas y de gobernabilidad.

Si las estrategias de mejoramiento urbano van a continuarse en los próximos años, los encargados del planeamiento y las autoridades locales tienen que empezar a pensar en la prevención de la criminalidad con relación al diseño del programa; las comunidades deben poder expresar sus propios puntos de vista y poner en práctica sus ideas acerca de la prevención de la criminalidad y la violencia; el derecho a la seguridad y la protección debe integrarse en los programas más amplios de la comunidad y debe estar vinculado a la prestación de servicios, a la administración de los servicios y al desarrollo de la comunidad en general; las estrategias de la ciudad deben reconocer los mecanismos sociales, la dinámica y los conocimientos de las comunidades; y, si los problemas internos de corrupción por parte de los funcionarios estatales y las autoridades locales están afectando las estrategias, el cambio institucional debe ser la primera prioridad.

“No se trata simplemente de un ‘problema de planificación urbana’, sino de un fenómeno más complejo y difícil que, a menos que sea abordado rápida y eficazmente, puede amenazar la sostenibilidad a largo plazo de las comunidades urbanas” (Bjoern, 2007).

## Pobreza y violencia en Ciudad Juárez, México una consecuencia del desarrollo urbano especulativo

Leticia Peña Barrera<sup>1</sup>

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez,  
Chihuahua, México

Ciudad Juárez, se localiza en la frontera norte del Estado de Chihuahua en México, es la localidad más poblada de este estado y la quinta en concentración demográfica del país. A partir de 1950, presenta un acelerado crecimiento demográfico debido a la implantación de políticas nacionales de tipo económico en la región<sup>2</sup>.

La problemática de vivienda abandonada, el aumento de la pobreza urbana, la crisis económica, el desempleo, la inestabilidad de la empresa maquiladora (manufacturas), así como, la dispersión y segregación de los nuevos fraccionamientos, que carecen de áreas o equipamiento social, recreativo o cultural, son algunas causas de la violencia y pérdida de competitividad de la ciudad en los últimos 4 años. Además, existen aspectos culturales basadas en el individualismo y el consumismo, que dificultan los procesos de integración comunitaria y de participación social, e impiden lograr cambios permanentes en las condiciones de vida local.

Los hechos delictivos en la ciudad han existido, fueron tolerados y aceptados de manera controlada y solapada, con niveles “aceptables” de violencia o inseguridad; se presentaban en sectores de la periferia, en condiciones de impunidad y sin aplicar de la ley veraz y expedita. Desde el 2008, el nivel de deshumanización e incidencia de delitos violentos, dan muestra de la decadencia social y la incapacidad política para resolverlos (Cornejo, 2011)<sup>3</sup>.

1 Leticia Peña Barrera obtuvo su doctorado en arquitectura en la Universidad de Colima. Actualmente adelanta una investigación sobre la habitabilidad, mediante el análisis de cuestiones sociales como la violencia, el hacinamiento y los factores psicológicos y socioespaciales en las viviendas de bajos ingresos. Desde 1983 ha sido profesora e investigadora a tiempo completo en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

2 El Programa de Braseros de 1940 a 1959, el Programa Nacional Fronterizo (PRONAF) en 1960, el Programa de Industrialización Fronteriza en 1961, el Programa de Desarrollo de Franjas Fronterizas y Zonas Libres 1970- 1977, el programa de Desarrollo Fronterizo 1985-1988 y el Tratado de Libre Comercio (TLC) en 1994, entre algunos (Fuentes, Cesar y Fuentes, Noé Arón. 2004. “Desarrollo económico en la frontera norte de México; de las políticas nacionales de fomento económico a las estrategias del desarrollo económico local”. Revista Araucaria, Universidad de Sevilla. España).

3 Varios autores coincidimos en que los habitantes de la frontera viven situaciones de violencia desde hace más de 20 años que reflejan diversas causas de tipo social, económicas y políticas con dinámicas diversas y cambiantes.

## Contribución

En la última década, el crecimiento urbano de ciudad Juárez, responde al interés especulativo, de carácter expansivo<sup>4</sup>, con el desarrollo de nuevas zonas de crecimiento, utilizando recursos del financiamiento del INFONAVIT, otorgando créditos y subsidios a familias (45%) con ingresos menores a cuatro salarios mínimos, utilizando el 65.8% de los fondos para la edificación de vivienda nueva a nivel nacional y solo el 34,2% al mejoramiento (CONAVI, 2007). Se ubican en zonas periféricas que favorecen el capital en beneficio de los productores privados, en un mercado que no atiende las necesidades de sus futuros residentes.<sup>5</sup>

### El Rescate de Riberas del Bravo 2011

El fraccionamiento Riberas del Bravo se ubica al nororiente de la ciudad en la anterior zona de cultivo denominada Valle de Juárez, colindante al Río Bravo, límite internacional entre México y Estados Unidos; zona semirural incorporada al desarrollo urbano en 1993, por la posibilidad de dotación de agua; desde el 2001 a la fecha, se promueve el programa del Gobierno del Estado, con la edificación de vivienda de “tipo económica”, mediante la asignación directa a grupos constructores, y financiamiento del INFONAVIT; se ofrecen 11.500 casas aproximadamente, en 9 etapas.<sup>6</sup>

La colonia Riberas del Bravo, a inicios del año 2011 registraba, la problemática de criminalidad más alta, siendo estigmatizada a nivel nacional como el sector “más violento del país”. La preocupación del INFONAVIT, se debía al abandono de más de tres

4 ...“refleja el crecimiento expansivo y disperso que ésta ha tenido en las últimas tres décadas, el cual, paralelo al crecimiento poblacional y la incorporación de suelo a la mancha urbana se disparó en un promedio de 300 hectáreas anuales en el periodo de 1960 a 1990, y en 1.037 Has., por año de 1995 al 2000, para bajar a 423.35 Has., en el siguiente quinquenio y retomar la explosividad a 2,456 Has”.  
5 Se obtuvo el premio nacional en producción de vivienda por el INFONAVIT, al ofrecer y construir el mayor número de casas en el año 2007; el Gobierno del Estado de Chihuahua, se propuso disminuir el déficit de 46 mil viviendas en Ciudad Juárez, construyendo más de 100 mil casas.

6 La vivienda económica se inscribe en una política habitacional masiva, con espacios mínimos de 34m<sup>2</sup> a 42m<sup>2</sup>, que consideran 1 o 2 recamaras, baño completo y 1 espacio múltiple para cocina, comedor y/o sala, área insuficiente para las tres actividades a la vez.

mil casas. Esta institución y la empresa Unidad de Normalización, Evaluación y Seguimiento, SA de CV (UNES), inician un Plan Estratégico Vecinal (PEV), involucrando al Gobierno Municipal y la participación de los habitantes, que se denominó "Rescate de Riberas del Bravo". Se aplica la metodología de la construcción social del hábitat, que pudiera ser replicable en otros contextos del país para mejorar la calidad de vida de sus derechohabientes y brindar un instrumento de planeación participativa al reactivar el potencial organizativo de sus actores. En el lapso de tres meses, de marzo a junio la empresa UNES, con la asistencia de una organización local como coordinadora de campo, planteó y aplicó esta metodología: diagnóstico, consulta popular y el seguimiento hasta el mes de diciembre<sup>7</sup>.

El diagnóstico consistió en la aplicación y sistematización de 600 encuestas a familias residentes de las siete primeras etapas. Los resultados evidenciaron no sólo los principales problemas del sector, sino las formas que sus pobladores visualizan para resolverlos. La consulta popular, consistió en 5 talleres para construir un imaginario común y el listado de los proyectos priorizados por los asistentes, atendiendo Ejes Temático Estratégicos del Desarrollo Social y del Desarrollo Físico-Ambiental. El seguimiento integró la estructura básica de Comités Vecinales, aplicando herramientas sociales orientadas a la prevención y mediación de conflictos, con el Manual de Convivencia. Esta consulta se formaliza con la entrega del documento final al Alcalde, el 2 de julio del 2011.

La ceremonia de entrega, incluye una acción "emblemática" de recuperación de un parque, involucrando a familias de las diferentes etapas. El PEV es el puente con la administración municipal y los habitantes, instrumento eficaz para articular estas necesidades con los planes de desarrollo local (UNES, 2011).

## Percepción del contexto por los habitantes de Riberas del Bravo

¿A Usted le gusta vivir en Riberas? preguntaba un visitante extranjero a una líder del lugar, a lo que respondió: Sí, pues a donde podría irme, mi padre me dice que en Veracruz está igual; al menos aquí tengo mi casa. Se aplicaron 600 encuestas y 125 familias manifestaban su intención de emigrar a otra parte. Respondieron hombres y mujeres de buena fe, que aceptan vivir en una zona alejada, con todos los

7 La coordinación de campo correspondió a la asociación civil Gente a Favor de Gente, siendo la responsable la Dra Leticia Peña Barrera y la metodología por parte de UNES con la asesoría del Dr Carlos Mario Yory.

servicios básicos, pero aislada de los beneficios del desarrollo urbano, propiciando segregación residencial por diferenciación (Alegria, 2009)<sup>8</sup>.

Independientemente de las balas y la delincuencia registrada día a día, en el fraccionamiento se puede vivir agusto, cerca de la familia, con buenos vecinos y arraigados en su casa propia; sin embargo, existe la inseguridad, incumplimiento de promesas ofrecidas al comprar, la falta de mediación del gobierno, con los desarrolladores y habitantes para mejorar su comunidad.

La violencia en la frontera, es un problema de gran complejidad, que se expresa en las condiciones de exclusión, informalidad y pobreza; deficiencias que se registran por múltiples causas (Sánchez, 2011)<sup>9</sup>. El tamaño de las casas, la falta de equipamiento, la contaminación de acequias y canales, el cupo insuficiente en escuelas primarias y secundarias, la ausencia de programas deportivos, culturales y sociales, la omisión e inexistencia de un plan de desarrollo social municipal para estas colonias, son parte de esta problemática<sup>10</sup>. Existe hacinamiento en el 32,5% de las viviendas, en algunos casos residían hasta 13 personas. Únicamente el 19% de casas con computadora, y solo el 14% con Internet. Los problemas que identifican son el mal olor de la acequia, la inseguridad y las viviendas abandonadas.

### ¿Por qué le gusta vivir en Riberas del Bravo?

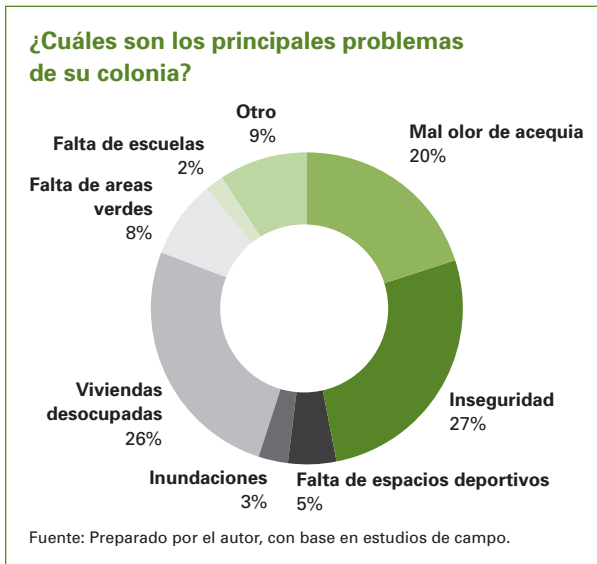
Es tranquila	11	
Aquí vive la familia	13	
Se vive agusto	15	
Le agrada la zona	5	
Es su casa propia	13	
Tiene buenos vecinos	10	
No tiene otra opción	2	
Otro	1	

Fuente: Preparado por el autor, con base en estudios de campo.

8 "Segregados espacialmente de las ventajas urbanas, y a las personas que los habitaban como marginados de los sectores económicos y liderazgos sociales", resultado de la oferta localizada de vivienda.

9 La violencia derivada del crimen, según Nashieli Ramírez, directora de la organización de derechos humanos Ririki Intervención Social, oculta otras facetas cotidianas presentes en "el desarrollo económico, la urbanización y la conformación de las familias" (Mayorga, 2011).

10 Molina Ruíz, menciona que la tolerancia en la frontera hacia prácticas corruptas, ha propiciado contubernios entre particulares y autoridades, siendo socios que prosperan a la par, sustento de una moral social que aprovecha la delincuencia.



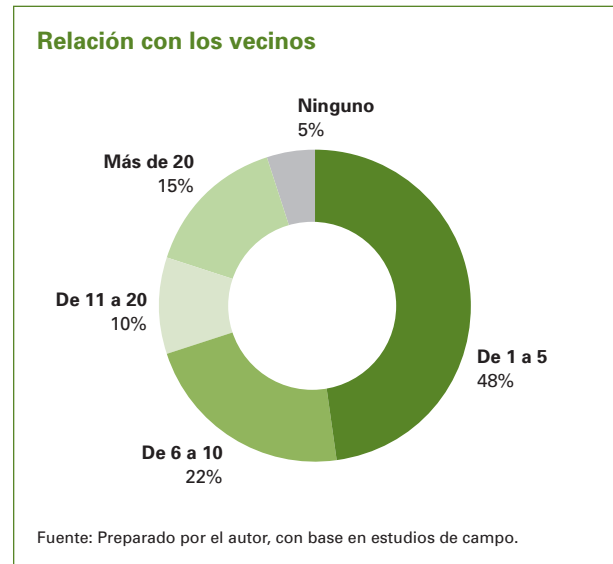
Los sitios conflictivos que identifican, son la acequia, lugares sin alumbrado público y casas abandonadas, ya que es propicio el robo, asalto y la reunión de pandillas o venta de droga.

Sólo el 16% de los encuestados participa, en actividades religiosas (78%) y en equipos de deportes (14%). Las mascotas como el perro (59% hogares) sirven para cuidar, tienen impacto en la salud pública (vacunación), limpieza del espacio urbano y el ruido por ladridos. Son familias jóvenes, el 44% son menores de 17 años, con necesidades para acceder a escuelas y actividades culturales, deportivas y sociales. Sin embargo, el trato entre vecinos es amable y solidario, el 48% convive con al menos 5 personas, los demás con más de 6, 10 y hasta 20 vecinos.

Los sitios agradables, son los parques, albercas cercanas, canchas, escuelas e iglesias, sitios de venta de "segundas", adecuados para el esparcimiento, caminar o pasear, ir de compras y hacer deporte<sup>11</sup>.

El 40% considera fundamental mejorar la colonia, participando en actividades deportivas, religiosas y de tipo social; integrándose a comités para el cuidado del medio ambiente (44%), seguridad (19%), eventos recreativos (13%) y convivencia o difusión social (10%). Se observa una tendencia a la autogestión, ya que el 50% resuelve sus problemas individualmente, otras personas con sus vecinos (17%) o a través de la instancia de gobierno indicada (16%). Es evidente que la falta de una política de desarrollo social sustentable de largo plazo, influye en el abandono, violencia y deterioro de la colonia.

<sup>11</sup> Las "segundas" son sitios de venta informal donde se pueden comprar todo tipo de productos de saldos o de tiendas de los Estados Unidos.



## Temas estratégicos

El PEV identificó la necesidad de promover acciones que permitan garantizar a cada individuo vivir sin miedo y sin necesidades básicas, en dos temas estratégicos: Desarrollo Social y Desarrollo físico-ambiental.

Las líneas de acción definidas para el Desarrollo Social son: seguridad, convivencia, salud, educación, empleo y mejoramiento del ingreso; atención a grupos vulnerables. Los proyectos prioritarios son centros comunitarios, resolución de conflictos, preparatorias, capacitación técnicas, canchas deportivas, campeonatos, talleres de educación sexual, para seguridad vecinos vigilantes, patrullas, centros de atención inmediata, escuela para padres, entre algunos (UNES, 2011). Las líneas de acción para el Desarrollo Físico- Ambiental se enfocan a la vivienda, infraestructura y espacio público. Los proyectos prioritarios son programas de mejoramiento, limpieza de casas abandonadas, negocios y microproyectos, reforestación, tratamiento de la acequia, supermercados, campañas ambientales, entre algunas

Entre los logros se tiene que a menos de dos meses de la entrega del PEV, se integraron los comités de vecinos, se participa y gestiona ante el Gobierno Municipal los proyectos; se constituyen varios "eco clubs" de jóvenes, se entregó la biblioteca municipal en la etapa 2, (reusando dos casas abandonadas donadas por el INFONAVIT) y otra biblioteca en la etapa 8, construida en una antigua caseta de policía. Por medio del consenso de acciones y proyectos prioritarios de interés común ante la autoridad, los ciudadanos asuman su rol de gestionar las acciones prioritarias en un lapso de cinco años.



## Conclusiones

El objetivo del PEV, es promocionar e incentivar esquemas de asociación con la creación y fortalecimiento de redes sociales, base para mejorar el ambiente comunitario y reforzar los vínculos entre los residentes, actuando de manera articulada al resolver sus problemas y necesidades. Las deficiencias urbanas del fraccionamiento son el reflejo del abandono de políticas de desarrollo social que atiende al interés especulativo del crecimiento de la ciudad y no las necesidades de sus habitantes. La mayoría de los proyectos estratégicos que fueron priorizados colectivamente, se pueden desarrollar con recursos propios de la comunidad, no requieren de grandes inversiones sino de acciones que coordinen la colaboración y servicio de los vecinos. Los otros proyectos deben integrarse a la planeación del Gobierno Municipal atendiendo obras de infraestructura con especificaciones técnicas mediante el apoyo público o privado. En este sentido, los vecinos de Riberas del Bravo han construido un Imaginario para dar respuesta a la problemática de manera autogestiva y lograr de su colonia un “territorio de paz”.





Dstrucción de armas por medio del fuego durante la ceremonia "La llama de la paz", para marcar el comienzo del proceso de desarme y reconciliación en Bouake, Costa de Marfil, 30 de julio de 2007.  
© UN Photo/Basile Zoma





# 5

## ÁREAS DE POSTCONFLICTO Y POSTDESASTRE





Valoración aérea en Talca y Concepción, después del terremoto de 8.8 grados que golpeó la región el 28 de febrero de 2010. Chile, 2 de marzo de 2010.  
© IFRC (p-CHL0023)



# Áreas de postconflicto y postdesastre

## Introducción

Las repercusiones de un conflicto o un desastre natural es probablemente uno de los momentos más difíciles para cualquier país, región o comunidad. Los escenarios de postconflicto presentan enormes desafíos, las instituciones del Estado pueden ser débiles o inexistentes, la violencia puede seguir estando presente bajo la superficie y la población en general puede estar bajo estrés por una serie de problemas como los son la pobreza y la falta de acceso a los servicios básicos. La seguridad es la base del éxito en cualquier escenario de postconflicto. Como lo ha señalado Salomons (2005, 19), “La seguridad —es decir, la libertad frente a la violencia y la coerción— es un prerrequisito absoluto para cualquier proceso de recuperación efectivo cuando baja la intensidad de los conflictos armados. Sin una perspectiva de seguridad no hay esperanza; sin esperanza, no hay compromiso con un futuro común”.

En el período posterior a un conflicto armado el riesgo de regresar a la violencia es latente. Una serie de actores, tales como las milicias, los civiles armados, las unidades militares y muchos otros actores que permanecen en condiciones de proseguir la violencia, deben ser desmovilizados tan pronto como sea posible para evitar nuevos actos de violencia. La seguridad para todos es la única base sólida sobre la cual poder formar las nuevas instituciones democráticas y generar cooperación entre los actores. En el caso de un desastre natural como un terremoto, un tsunami o un huracán, la situación es algo diferente, pero la seguridad sigue siendo una gran prioridad. Un desastre de grandes proporciones puede llevar a un Estado en una situación de gran fragilidad. La deficiente prestación de servicios y las instituciones débiles pueden desencadenar la violencia y la criminalidad. Esto es especialmente cierto en aquellos Estados que, antes del desastre, ya se encontraban en una situación de fragilidad. En consecuencia, es importante garantizar la seguridad en el período inmediatamente posterior y en el proceso de reconstrucción y restauración de los medios de vida de las personas afectadas por un desastre.

# 5

Este capítulo del Informe Internacional busca analizar cómo es posible integrar exitosamente la prevención de la criminalidad en aquellas áreas que han sufrido conflictos o desastres, como una forma positiva de responder a las delicadas situaciones que se presentan en estos contextos. Hasta la fecha se ha dado muy poca atención a esta problemática, y la mayor parte del trabajo e ideas propuestas aquí son las primeras reflexiones acerca de estos temas. El capítulo comienza examinando la naturaleza de las intervenciones posteriores a los conflictos y desastres, así como los protocolos de intervención de las organizaciones internacionales. A partir de esto se construye un argumento para la inclusión de la prevención de la criminalidad en dichas intervenciones, como un medio para asegurar aún más la paz duradera y la democracia. El capítulo contiene dos estudios de caso. Uno analiza el proceso de pacificación y desarme en Mozambique y el otro la situación en Haití después del terremoto de 2010. El universo de las intervenciones de postconflicto es complejo, y existe una literatura abundante en el tema. En este capítulo nos centraremos en los procesos de DDR y en la forma como es posible insertar la prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana en ellos para fortalecer la consolidación de la paz, reducir la violencia y fomentar la inclusión social. En el caso de las zonas que han sufrido un desastre, nos centramos en los esfuerzos de reconstrucción y en cómo

### Cuadro 5.1 ¿Qué es un escenario postconflicto?

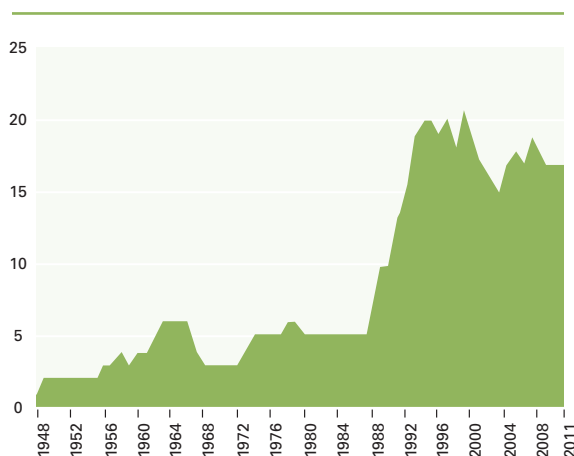
Los escenarios de postconflicto se definen como “situaciones en las que el conflicto armado ha cesado formalmente. Normalmente estas situaciones están marcadas por un acuerdo de paz y/o la intervención de un tercero bajo un mandato de la ONU u otro organismo reconocido internacionalmente. El uso del término postconflicto no significa que todos los conflictos violentos hayan terminado; aun si el conflicto ha terminado oficialmente, es posible que persista cierto nivel de conflicto violento” (Rausch y Banar, 2006, 5). El conflicto puede ser interno o entre naciones.

la integración de la prevención de la criminalidad en estos procesos es favorable para las comunidades afectadas.

## Amenazas a la seguridad y a la protección después de un conflicto

El primer paso en los escenarios de postconflicto es establecer un entorno seguro para la reconstrucción de las instituciones de un Estado. El DDR (Proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración) de los combatientes es, normalmente, el primer proceso después de que todas las partes toman la decisión política de terminar el conflicto (Muggah, 2009). De hecho, el DDR no se debe confundir o ser utilizado para reemplazar la decisión política de iniciar un proceso de paz. El DDR es una idea relativamente nueva, aunque anteriormente ya se habían puesto en marcha las intervenciones de postconflicto. Algunas de las primeras intervenciones tuvieron lugar a finales de 1970 y 1980. Durante y después de los últimos días de la Guerra Fría, la ONU comenzó a idear nuevos programas para las intervenciones, lanzando su primera misión de mantenimiento de la paz, sancionada en Namibia en 1989 (*ibid.*). Desde entonces el DDR se ha convertido en un elemento básico de los escenarios de postconflicto y se ha implementado como parte del mantenimiento de la paz en muchos países y regiones. La Figura 5.1 muestra el número de misiones de paz sancionadas por la ONU: hay que señalar que no todos los procesos de mantenimiento de la paz cuentan con la participación de la ONU, por ejemplo, el proceso en Colombia durante la década de 1990 no contó con la ONU (*ibid.*).

Figura 5.1 Número de misiones de paz de la ONU por año, 1948-2011



Fuente: CIPC, datos de Browne (2008).

El DDR puede ser, y con frecuencia lo es, un proceso prolongado y difícil. Las partes enfrentadas y sus armas deben ser neutralizadas para que el conflicto termine en forma apropiada. Sin embargo, el proceso no debe centrarse sólo en los soldados, sus familias y sus armas. Por lo general, la mayor parte de la población —excepto los combatientes— asumen la carga de las hostilidades, tales como los refugiados, las personas desplazadas y las víctimas que han perdido sus medios de vida como consecuencia del conflicto (Salomons, 2005). Por esta razón, el proceso de pacificación y específicamente el DDR resultan extremadamente delicados y costosos, ya que los responsables deben equilibrar las necesidades del proceso de paz y de los combatientes, con las personas que no están directamente implicadas en los combates (*ibid.*). Los escenarios de postconflicto pueden afectar a millones de personas a la vez, aunque éstas pueden tener necesidades diferentes. Al mismo tiempo, los combatientes, los criminales de guerra, las víctimas, y la población en general, pueden requerir una acción por parte de las autoridades, quienes se encuentran debilitadas, o de una comunidad internacional con recursos limitados. En

### Cuadro 5.2 Definiciones de la ONU (ONU, sin fecha)

El desarme es la recolección, documentación, control y eliminación de armas pequeñas, municiones, explosivos y armas ligeras y pesadas de los combatientes y a menudo también de la población civil. El desarme también incluye el desarrollo de programas responsables de gestión de armas.

La desmovilización es la baja oficial y controlada de los combatientes activos de las fuerzas armadas u otros grupos armados. La primera etapa puede extenderse desde el procesamiento de los combatientes individuales en centros temporales, hasta la concentración de tropas en campos designados para este fin (lugares de acantonamiento, campamentos, zonas de concentración o cuarteles). La segunda etapa comprende el paquete de apoyo a los desmovilizados, denominado inserción.

La reintegración es el proceso mediante el cual los ex combatientes adquieren un estatus civil y obtienen un empleo e ingresos sostenibles. Es esencialmente un proceso social y económico en un periodo de tiempo no definido, sobre todo cuando se lleva a cabo en las comunidades a nivel local. Es parte del desarrollo general de un país y una responsabilidad nacional; algunas veces requiere de ayuda externa a largo plazo.

estas situaciones, la asignación de recursos es, con frecuencia, tema de debate. Pero estos no son los únicos retos, la criminalidad como tal está presente en las áreas de postconflicto. Puede haber surgido del conflicto en sí —como por ejemplo, las redes de tráfico de armas— y luego permanecer después del conflicto y dedicarse a otras actividades ilegales, o puede haber estado allí antes del conflicto y haber sobrevivido. En cualquier caso, los grupos criminales son un problema para los procesos de paz y de DDR por la corrupción o sus vínculos con la clase política (Ashdown, 2006). En los escenarios de postconflicto surgen además otras formas de criminalidad; los estudios muestran que, en algunos países africanos, muchos delitos tienen lugar a raíz del conflicto. Esto incluye robos a mano armada, prostitución infantil y tráfico de drogas (Baker, 2009). Este fue también el caso tras el terremoto de Haití del año 2010 (Investigación de CIPC no publicada, 2010). En este contexto, los procesos de DDR tienen que reconocer y abordar un gran número de actores y problemas en el proceso de construcción de una paz duradera y sentar las bases para el desarrollo democrático y la promoción de los derechos de las personas.

La construcción de una gobernabilidad eficaz es uno de los temas más importantes de la intervención postconflicto y la base del éxito del DDR. Los procesos de DDR pueden ayudar a sentar las bases de las futuras estructuras de gobierno. Mientras las fuerzas de mantenimiento de la paz se esfuerzan por mantener un mínimo de seguridad, el Estado debe tomar medidas firmes hacia formas sólidas de gobernabilidad y fortalecer las instituciones para mantener y finalizar el proceso de DDR. El caso de Sierra Leona es un ejemplo interesante. Las fuerzas de paz de la ONU intervinieron en Sierra Leona para mantener la seguridad hasta que la guerra civil llegara a su fin, pero al mismo tiempo, el gobierno debió aumentar su capacidad rápidamente, para mantener el impulso (Browne, 2008). Esto implica la construcción de un sistema de justicia sólido y un aparato de seguridad confiable que esté en condiciones de funcionar por sí solo, después de que el proceso inicial haya finalizado

#### Cuadro 5.3 Los retos del DDR

Dado que los conflictos cambian de naturaleza y evolucionan, surgen nuevos retos para los procesos de DDR. Estos se deben cumplir de manera creativa. Algunos nuevos retos incluyen (Guéhenno, en Muggah, 2009):

- Obtener pruebas de los procesos de DDR.
- El crimen organizado internacional.
- Los conflictos internos.
- La violencia localizada en las megaciudades actuales.

y se pueda implementar el resto del proceso de transición. Esto incluye el diseño de estrategias de prevención de la criminalidad como un medio para hacer frente a las posibles amenazas criminales, especialmente en la comunidad. Los resultados de la investigación realizada por el Internacional Crisis Group (ICG), indican que, tanto en Liberia como en Sierra Leona, el gobierno tuvo que fortalecer sus capacidades, no sólo para lograr el desarme, sino además, para desmovilizar y reintegrar a los combatientes, repatriar a los refugiados, proteger los derechos civiles y evitar la captura criminal de la economía (ICG, 2004).

Paralelamente a los procesos de DDR, y como parte integral de ellos, las instituciones deben ser reconstruidas, el gobierno local debe ser desarrollado y se debe establecer un fuerte Estado de derecho (Junne y Verkoren, 2005) tan pronto como sea posible, con el fin de evitar el renacimiento de la violencia y el fracaso del proceso de DDR. La prevención de la criminalidad en las zonas que han sufrido conflictos puede ser vista en sus más amplias interpretaciones, incluyendo el Estado de derecho y los programas a nivel comunitario, con el fin de evitar el resurgimiento de la violencia y la criminalidad.

### Postdesastres y seguridad

Los desastres naturales ocurren comúnmente y cada año afectan a millones de personas en todo el mundo. Tan sólo en el año 2010, en 385 desastres catalogados naturales “perecieron más de 297.000 personas en el mundo, afectaron a más de 217 millones de personas y causaron daños económicos por un valor de US\$123,9 mil millones” (Guha-Sapir *et al.* 2011, 1). El solo terremoto de 2010 en Chile causó daños por más de US\$30 mil millones (Guha-Sapir *et al.*, 2011). El mismo informe señala que el promedio anual de desastres en todo el mundo para el período 2000-2009 fue de 387, lo que hace del año 2010 un año cercano al promedio (*ibid.*). La Tabla 5.1 presenta un recuento de los diez peores desastres naturales en el año 2010, según la Base de Datos Internacional sobre Desastres (EM-DAT) (ver Cuadro 5.4). Estos hechos, como los escenarios de postconflicto, presentan desafíos importantes para la comunidad internacional y los gobiernos locales con relación a la criminalidad.

Un desastre natural puede debilitar gravemente las estructuras de gobierno y hacer que éste no pueda proporcionar los servicios públicos básicos a la población. En estos casos se requiere una respuesta rápida, dado que esto puede significar la diferencia entre la vida y la muerte para muchas de las víctimas del desastre. Tanto los servicios de saneamiento, de rescate, y la provisión de alimentos y agua, pueden sufrir daños durante un desastre, y esto puede dejar



**Tabla 5.1 Los 10 desastres más importantes por número de víctimas mortales, 2010**

TIPO DE DESASTRE	MES	PAÍS	MUERTES
Terremoto	Enero	Haití	222.570
Ola de calor	Junio-Agosto	Rusia	55.736
Terremoto	Abril	China	2.968
Riesgo de inundaciones	Julio-Agosto	Pakistán	1.985
Movimientos de masas húmedas	Agosto	China	1.765
Inundaciones	Mayo-Agosto	China	1.691
Terremoto	Febrero	Chile	562
Tsunami	Octubre	Indonesia	530
Ola de frío	Julio-Diciembre	Perú	409
Movimientos de masas húmedas	Febrero-Marzo	Uganda	388

Fuente: Guha-Sapir et al. (2011).

a los ciudadanos en un estado de alta vulnerabilidad. Los ciudadanos más pobres tienden a soportar el peso de los costos de los desastres naturales, ya que su vulnerabilidad se agudiza frente a las enfermedades y los bajos niveles de seguridad. En este caso, el estado general de las instituciones del gobierno puede sufrir un fuerte impacto en las consecuencias de un desastre. Los gobiernos más fuertes y sólidos están en mejores condiciones para atender mejor un desastre de gran magnitud. No obstante, un gobierno fuerte no es garantía de una respuesta eficiente y sólida, como lo demostró la pobre reacción a todos los niveles el gobierno de Estados Unidos frente al huracán Katrina en el año 2005 (Cuadro 5.5). Sin embargo, se dice que eventos similares (terremotos) ocurridos

#### **Cuadro 5.4 Base de Datos Internacional sobre Desastres EM-DAT: Seguimientos de los desastres naturales (Guha-Sapir et al., 2011)**

Desde 1988, el Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED) —financiado por la Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero de USAID, ha desarrollado una base de datos acerca de los desastres naturales a partir de 1900. Ésta recopila datos de fuentes de la ONU y otras agencias, gobiernos y organizaciones, y registra datos básicos como, entre otros, el país, el tipo y subtipo de desastre, la fecha, el número de víctimas mortales y el número de víctimas afectadas.

en Chile y Haití, tuvieron tasas de mortalidad muy diferentes<sup>14</sup> y otros efectos a largo plazo, como los relacionados con las personas desplazadas y los peligros para la salud. El hacinamiento, la mala construcción y regulación de las infraestructuras, y una respuesta local lenta; todos estos factores —presentes en Haití, pero en menor medida en Chile— tuvieron una gran influencia en el número de muertos. Los Estados frágiles están menos capacitados para responder a las necesidades de sus ciudadanos cuando se encuentran en extrema necesidad.

Existe siempre el riesgo de un aumento de la criminalidad y la violencia después de ocurrido un desastre natural, especialmente si éste tiene lugar en un Estado que presenta fragilidades particulares antes de un evento como este. Dependiendo

<sup>14</sup> Esto ha sido observado por Guha-Sapir et al. (2011), así como por el CIPC durante el trabajo de campo en Haití y a través de la información suministrada por el gobierno chileno, miembro del CIPC.

#### **Cuadro 5.5 Katrina: ¿Por qué vale la pena estar preparados?**

Cuando el huracán Katrina azotó la ciudad estadounidense de Nueva Orleans en 2005, la magnitud del desastre tomó por sorpresa a todos los niveles del gobierno. El gobierno local quedó paralizado casi al instante, el gobierno estatal fue incapaz de movilizarse para restablecer el orden rápidamente y el gobierno federal no actuó con la suficiente rapidez a través de la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (Federal Emergency Management Agency, FEMA). Este último hecho ha sido explicado de la siguiente forma:

- Falta de experiencia de la agencia para el manejo real de desastres.
- Falta de enfoque y de una misión clara.

Esto sirve para resaltar el importante papel que juega el diseño de políticas y de agencias eficaces, así como la preparación general para hacer frente a un desastre de gran magnitud (Schneider, 2005).

Entre las posibles razones políticas que explican el fracaso del FEMA, están (Sobel y Leeson, 2006):

- Demasiada supervisión burocrática “trámites burocráticos”.
- Una respuesta excesivamente cautelosa.
- Agendas político-electorales e intereses propios de los líderes.
- Desinformación a todos los niveles.
- Falta de inversión en políticas para el futuro.

de la severidad del desastre, es posible que ocurra la interrupción de los servicios básicos tales como el suministro de agua, o el daño de las comunicaciones provocando el aislamiento de las comunidades. Se requiere una respuesta inmediata en materia de rescate y primeros auxilios, y una de las primeras necesidades es asegurar un ambiente seguro para hacer frente al evento inmediatamente después de que éste ocurre, con el fin de evitar saqueos y otros delitos, y para proteger a los trabajadores humanitarios y de emergencia en el proceso de reconstrucción. Las evidencias de las secuelas del huracán Katrina muestran que las tasas de robo se incrementaron en poco más del 400% en los siguientes meses después del desastre; el saqueo también se convirtió en un problema en los días siguientes, dado que la policía local se centró en las operaciones de rescate en lugar de controlar la criminalidad y mantener seguras a las comunidades.

Como se ha mencionado con relación a mitigar las consecuencias de un conflicto, las grandes ciudades modernas son especialmente vulnerables frente a la criminalidad y a los desastres que pueden resultar de ellos. Las ciudades superpobladas tienden a presentar problemas que pueden llegar a ser más severos después de un desastre, como la criminalidad, la criminalidad juvenil y otros factores sociales que dañan la cohesión social (Pelling, 2003). Por lo tanto, al abordar la escala urbana de la recuperación y la reconstrucción en situación de postdesastre, se deben hacer provisiones especiales para tener en cuenta estos problemas. Los impactos de los desastres pueden dividirse en sistémicos, producto de condiciones preexistentes, tales como la pobreza y las dificultades económicas, y directos, causados por el propio evento, tales como los daños a la infraestructura.

### **Incluir la prevención de la criminalidad en las intervenciones de postdesastre y postconflicto**

Cada año se distribuyen recursos considerables por medio de organizaciones internacionales y otras entidades en zonas en crisis, resultantes de conflictos o desastres naturales. Por ejemplo, en 2009, USAID brindó más de US\$1.400 millones en ayuda humanitaria o alimentaria. Proporcionó aproximadamente US\$1.900 millones en ayuda alimentaria de emergencia, así como US\$375 millones en programas alimentarios de desarrollo alrededor del globo. En 2009, canalizó US\$2.400 millones para mejorar la respuesta a las crisis humanitarias, incluyendo emergencias alimentarias y desastres, así como las necesidades de refugiados. Para 2010 y 2011, la ayuda canadiense para Haití alcanzó los CAD\$400 millones (cerca de US\$400 millones). Estos números reflejan que los fondos para ayuda de emergencia

han aumentado considerablemente en años recientes (Fearon, 2008), aunque los desarrollos económicos recientes podrían revertir esta tendencia.

La mayoría de las organizaciones internacionales, como el Banco Mundial y la ONU, así como las organizaciones de ayuda propias de cada país, como USAID y UKAid, no incluyen la prevención de la criminalidad en sus protocolos y programas de reacción frente a un conflicto o un desastre. El Banco Mundial, por ejemplo, tan sólo hasta el año 2000 contó con un protocolo específico de intervención, después de que una ola de conflictos en los años 1990 lo obligó a adoptar nuevas medidas específicas para estos contextos, que no tratan específicamente de la prevención de la criminalidad. Como hemos visto, la ONU desarrolló su primer programa DDR en 1989. Al realizar una investigación acerca de estas instituciones, así como de USAID, UKAid, la Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional (AusAID) y el Destacamento Especial de Estabilización y Reconstrucción (Stabilisation and Reconstruction Task Force, START) de Canadá, el CIPC reveló que, mientras sus programas para la intervención de postconflicto son definitivamente significativos y fuertes, y han canalizado importantes recursos para los países afectados por situaciones de conflicto, no tratan el tema de la prevención de la criminalidad. El alivio de la emergencia, ya sea que se trate de un conflicto o un desastre, debe establecer forzosamente un orden de prioridades en cuanto a los escasos recursos para cubrir las necesidades inmediatas —necesidades vitales, como el agua— muchas veces, de millones de personas.

Aun cuando centrarse en la ayuda urgente es evidente e indiscutiblemente necesario, éste podría beneficiarse de lo que podría ser un ingrediente positivo en cualquier esfuerzo de reconstrucción. Por un lado, si entendemos la seguridad como algo mucho más amplio que un bajo índice de criminalidad —más bien como una precepción subjetiva de la seguridad— entonces habría mucho que hacer al intervenir en un escenario de postconflicto, durante el proceso de establecer la seguridad en el terreno. Existe la necesidad, no sólo de prevenir que ocurran crímenes, sino también de lograr que las personas se sientan tan seguras en sus comunidades como sea posible. En un contexto en que el miedo a la violencia es alto, el rediseño o fortalecimiento de las estructuras de gobernanza puede beneficiarse ampliamente con los principios comunitarios de seguridad vinculados al desarrollo. Por otro lado, las intervenciones en contextos de postdesastre presentan importantes oportunidades para construir mejores espacios, ciudades y comunidades desde sus cimientos. Actualmente, desarrollamos métodos donde la prevención de la criminalidad, pueda ser integrada en intervenciones de desastre y/o de conflicto para el beneficio de los programas de postconflicto y postdesastre.

## Prevención de los factores de riesgo

Un elemento clave en este nivel de prevención de la criminalidad es la gobernanza. En un escenario de postconflicto, es posible “empezar a partir de cero” en el proceso de diseño y planificación de las instituciones de gobierno, tales como las fuerzas de policía y los tribunales, e inclusive gobiernos y regímenes completos. Un diseño institucional basado en los derechos humanos, que reconoce la necesidad de protección de los miembros más vulnerables de la sociedad, indudablemente logrará una mejor prevención de la criminalidad. El primer paso en esta dirección es el DDR, que puede ser visto como una forma de prevención, ya que elimina las armas de fuego de la circulación general y permite la reinserción de los actores del conflicto en la vida institucionalizada. El papel de la reintegración es importante puesto que contribuye a reducir la posibilidad de futuras ofensas por parte de los ex combatientes.

Todos los participantes deben trabajar juntos para garantizar la seguridad, no sólo en el periodo de transición sino además redefiniendo los papeles de las instituciones gubernamentales para la paz, el desarrollo y el fortalecimiento de una cultura democrática. Es muy importante hacer énfasis en una visión de largo plazo, más allá del proceso de DDR, y que garantice la seguridad como un bien público, más allá del proceso de desarme. Esto es, porque gracias a la investigación, sabemos que después del conflicto, la violencia puede haberse interiorizado como medio de resolución del conflicto en la población que ha vivido la violencia durante un periodo considerable. La violencia permanece en niveles altos por problemas de carácter social, tales como la discriminación y la pobreza, que se manifiestan como violencia social y económica (Moser y McIlwaine, 2001).

Esto nos lleva a las inversiones de largo plazo, necesarias para poder transformar el tejido de la sociedad de forma que utilice canales institucionales para resolver los problemas. La educación y una presencia sólida del Estado como canal de solución de disputas, son importantes para lograr esto en el periodo subsiguiente a un conflicto, y el impulso de los procesos de DDR puede ser utilizado para continuar en este camino. La inversión en instituciones sociales a nivel comunitario (Moser y McIlwaine, 2001) es también muy importante en un nuevo entorno institucional. Ello significa aprovechar el potencial para la generación de un capital social positivo a nivel comunitario, en términos de relaciones familiares y de cohesión comunitaria. Es muy importante fortalecer y construir una fuerte regulación de la ley para garantizar la seguridad en el futuro. Robert Muggah (2009) argumenta que no es aconsejable ver el DDR como un proceso aislado, sino más bien como un acercamiento holístico para construir un ambiente seguro para

todos, y esto incluye la planificación futura para la prevención de la criminalidad. En este momento es muy importante construir la confianza en las instituciones gubernamentales. Resulta difícil generar confianza, especialmente cuando hay una historia de desconfianza con el gobierno o con terceros, como sucede en numerosos contextos de postconflicto (especialmente de tipo interno). Los profesionales y quienes participan en el proceso necesitan realizar esfuerzos extremos para asegurar que la justicia sea siempre la motivación primordial para ganarse la confianza de la población.

En cuanto a la recuperación y a la intervención de postdesastre, la posibilidad de lograr una reforma institucional depende de la magnitud del desastre, aun cuando en la mayoría de los casos los gobiernos continúan en la misma postura que antes del evento. Sin embargo, un desastre también brinda la oportunidad para los gobiernos y los actores internacionales de presionar para lograr políticas de desarrollo más inclusivas e igualitarias. El hecho de que un desastre ponga de manifiesto con frecuencia las debilidades de un Estado (por ejemplo, la desigualdad, la discriminación y la pobreza) puede servir también como guía para atender estos problemas. En 1985, un terremoto masivo destruyó gravemente la Ciudad de México y en él murieron cerca de 30.000 personas. La respuesta del gobierno fue lenta e ineficiente, lo que llevó a la sociedad a tomar la situación por sus propias manos y repartir bienes de auxilio, rescatar a personas y ayudarse mutuamente en ese momento de grave necesidad. Se ha argumentado que este evento provocó un paso hacia la democratización, después de muchas décadas de régimen de partido único, al mostrar a las personas, cuán mal preparado estaba el gobierno y cómo ellos podían dar forma al futuro por sus propios medios (Lawson, 2000). Un desastre

### Cuadro 5.6 Prevención del Delito en la Reconstrucción: Terremoto en Chile (Gobierno de Chile, 2010)

El gobierno de Chile incorporó la prevención del delito y la seguridad ciudadana para mejorar las condiciones de vida de las víctimas del terremoto. El Manual de Prevención del Delito en la Reconstrucción se puede dividir en cinco secciones, cada una trata un aspecto de la prevención.

1. El gobierno municipal en la normalización de los desastres.
2. Prevención del delito en los asentamientos temporales de emergencia.
3. El cuidado de la propiedad.
4. El cuidado de la actividad económica.
5. Estrategias y difusión del cuidado personal para las víctimas individuales.

constituye una buena oportunidad para solucionar problemas tales como la discriminación, la pobreza y la privación general de derechos. Como veremos en el caso de Haití, el terremoto fortaleció la lucha contra la pobreza. El crimen, como sabemos, responde tanto a cambios en la pobreza como, posiblemente con más relevancia, en la desigualdad. Un desastre puede hacer surgir la conciencia de estos problemas y, gracias al aporte de recursos de la comunidad internacional, crear la oportunidad para establecer una reforma. Esto tiene un efecto importante en el crimen y debe ser incorporado en la lógica de la acción localizada, como veremos más adelante.

### Prevención situacional de la criminalidad

Tanto en el contexto de postconflicto como en el de postdesastre, la mayor parte de las veces se requiere realizar esfuerzos considerables de reconstrucción de infraestructura, tales como viviendas, carreteras, y algunas veces barrios completos, cuando los desastres golpean áreas urbanas. Es posible que las poblaciones desplazadas no puedan regresar a sus casas originales y deban ser reubicadas de alguna manera. El gobierno de Chile incorporó con éxito la prevención de la criminalidad en sus esfuerzos de reconstrucción después del terremoto de 2010, trabajando con planificadores urbanos y expertos en el tema. Se publicó un Manual de Prevención de la Criminalidad en la Reconstrucción (Gobierno de Chile, 2010), que trataba acerca de cómo el esfuerzo de reconstrucción en su conjunto —desde la primera respuesta hasta la renovación urbana a largo plazo— podía ser concebido destacando la seguridad y las ideas de prevención de la criminalidad. Esto prueba que la prevención de la criminalidad tiene un papel muy importante que jugar en las intervenciones de postdesastre, y que ayuda realmente a mejorar los niveles de vida de las víctimas cuando se implanta de manera holística, junto con asuntos de gobernanza y fortalecimiento institucional. Las leyes y los nuevos códigos de construcción, que puedan hacerse cumplir, pueden hacer parte de un enfoque holístico en la reconstrucción. El reto para los diseñadores de las políticas es cómo integrar la prevención de la criminalidad a los escenarios en que las instituciones del Estado pueden no ser tan fuertes, como en el caso de Chile, en este caso la comunidad internacional podría asumir esta función y brindar asistencia vital en estas áreas.

### Prevención local y comunitaria de la criminalidad

Tanto los desastres como los conflictos impactan a las comunidades de formas complejas. Las dos situaciones pueden provocar el aumento de los índices de

criminalidad y el sentimiento de inseguridad. Existen muchas posibilidades para enfrentar este problema desde la perspectiva de la prevención comunitaria de la criminalidad. El primer paso, como ha sido reconocido anteriormente, es desarrollar la resiliencia dentro del tejido social de la comunidad. Una comunidad resiliente, con base en la confianza y la cohesión social, es más hábil para sostenerse ante desastres naturales y evitar una escalada del crimen. Los conflictos pueden dañar este importante elemento del tejido social y resulta prioritario fortalecerlo o reconstruirlo. Este proceso se inicia de diferentes maneras, casi inmediatamente después de ocurrido un desastre o terminado un conflicto. Enfrentar y prevenir el abuso de sustancias, la violencia de género y la formación o permanencia de bandas y otros actores criminales, debe ser prioritario para los gobiernos y las agencias que brindan ayuda. Ejemplos de esto pueden ser capacitación vocacional para ex combatientes o para quienes han perdido su fuente de trabajo. La desmovilización también puede incluir programas de apoyo dirigidos a aquellos ex combatientes que puedan tener dificultades para adaptarse a una nueva realidad pacífica. La idea aquí es fortalecer las comunidades, tanto en el plano social como económico, de manera que puedan sostenerse mejor en futuros desastres. La tragedia de un desastre natural puede tener resultados positivos cuando se invierte con el fin de asegurar que las comunidades sean más sólidas y seguras.

### Conclusiones

Los conceptos de prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana no se encuentran fácilmente en las intervenciones que se realizan actualmente en situaciones de postconflicto y postdesastre. Mientras que el CIPC reconoce las enormes dificultades que enfrentan los equipos de primera respuesta, así como gobiernos, organizaciones internacionales y otros actores en el proceso de DDR y de construcción del Estado en la etapa postconflicto, o al responder a un desastre natural, el CIPC cree definitivamente que hay un lugar para la prevención de la criminalidad en estos contextos. Si asumimos que la seguridad es una de las primeras metas de toda intervención, la prevención de la criminalidad puede ofrecer diferentes maneras para que las comunidades se sientan más seguras, y controlar la criminalidad con mayor eficacia por medio de la prevención, tanto al inicio de la intervención como en forma de estrategia de largo plazo en la reconstrucción y en el proceso de reconstrucción del postconflicto.



## Mozambique

# Estudio de caso

### Antecedentes

Mozambique logró su independencia en 1975, después de casi cinco siglos de colonización portuguesa. Al momento de su independencia, el partido que gobernaba era el Frente para la Liberación de Mozambique (FRELIMO) establecido formalmente en 1962 como un partido nacionalista, marxista-leninista. El conflicto civil surgió con un grupo político rival, el partido Resistencia Nacional Mozambiqueña (RENAMO), respaldado por Sudáfrica. La guerra duró dieciséis años

y produjo la muerte de un millón de personas y el desplazamiento de cerca de seis millones de personas (Baden, 1997). En 1992, el Acuerdo General de Roma por la Paz (Rome General Peace Accords), negociado por medio de la ONU, fue firmado entre FRELIMO y RENAMO. Esto facilitaría el camino para las nuevas elecciones y la transición hacia la democracia, seguida de cerca por observadores internacionales.

La migración a gran escala, la dependencia económica de Sudáfrica, una sequía severa y una guerra civil prolongada entorpecieron el desarrollo del país hasta mediados de los años 1990 (Baden, 1997). Las elecciones de Mozambique de 1994 llevaron a la formación de un gobierno del partido FRELIMO, que actualmente gobierna el país. Se ha presentado una gran controversia alrededor de un fraude electoral y la descalificación de candidatos durante las elecciones. Mientras que la comunidad internacional estuvo profundamente involucrada en las elecciones del postconflicto, hubo escasa vigilancia y se tomaron escasas medidas (interna o externamente) para asegurar procesos electorales justos y democráticos a lo largo de los años (*ibid.*). El índice de participación electoral se mantiene alto, justo por debajo del 50%, aunque esto puede deberse al chantaje registrado. Desafortunadamente no hay estadísticas oficiales en cuanto a la magnitud del chantaje o fraude electoral.

#### Cuadro 5.7 El periodo posterior al conflicto (Baden, 1997; SAS, 2009)

- Se promulgó una nueva Constitución en 1990.
- El Acuerdo de paz firmado en 1992 permitió la desmovilización de las fuerzas armadas y su integración a un nuevo ejército. También sentó las bases de la estructura para la transición hacia elecciones democráticas en octubre de 1994, bajo la supervisión de la ONU.
- El conflicto dejó severos daños físicos, económicos y sociales:
  - Desplazamiento de por lo menos seis millones de personas, incluyendo un desplazamiento internacional de más de 1,5 millones.
  - Destrucción de miles de escuelas, puestos de salud, unidades económicas, instalaciones eléctricas, carreteras y puentes.
- Hacia 1993 regresaron más de 1,5 millones de refugiados mozambiqueños que habían pedido asilo en países vecinos.
- La pérdida acumulativa de producción en el periodo 1982-1992 se estima entre US\$15.000 y US\$20.000 millones.
- Mozambique se convirtió en uno de los países más pobres, más necesitados de ayuda y más endeudados del mundo, y tiene uno de los peores indicadores de salud y educación en el plano internacional.
- La guerra también tuvo un gran impacto en términos de discapacidad y traumas sufridos por la población.

### Mozambique hoy

En 2009, Mozambique tenía una población de 22.894.000 (PNUD, 2010a). Las características socio-demográficas del país son complejas. Mozambique cuenta con cerca de treinta grupos étnicos y el idioma oficial es el portugués. Continúa siendo uno de los países más pobres del mundo, clasificado en el lugar 172 de 177 del Índice de Desarrollo Humano de la ONU (PNUD, 2008). El índice de prevalencia de HIV/SIDA ha tenido impacto en las familias y un gran número de niños son educados por un sólo padre o madre (12,5% entre las personas de 15 y 49 años) (ONUSIDA, 2008). Una importante parte de la población está compuesta por jóvenes (42,5% son menores de quince años). Las oportunidades de empleo son limitadas y muchos optan por emigrar a Sudáfrica

### Cuadro 5.8 Postdesastre (ONU-Hábitat, 2007)

A principios del 2000, un ciclón provocó inundaciones generalizadas en el país, dejando como saldo 700 muertes, 650.000 desplazados y 4,5 millones personas afectadas. Los residentes urbanos de Mozambique, especialmente quienes vivían en asentamientos informales, fueron quienes sufrieron las más graves consecuencias, representan más de 70% de todas las muertes relacionadas con las inundaciones. Se ha argumentado que los exorbitantes precios y la muy politizada distribución de la tierra forzaron a muchos residentes pobres a vivir en asentamientos informales, conocidos como barrios, localizados en áreas peligrosas, vulnerables frente a derrumbes e inundaciones. Evaluaciones realizadas después de la inundación del 2000 revelaron que, dentro de las áreas urbanas afectadas, las inundaciones y lluvias habían afectado las infraestructuras físicas y la capacidad de producción de más de 1.000 tiendas y vendedores mayoristas. La inundación también provocó daños extensivos a industrias mayores, incluidas aquellas de Maputo, centro de la producción industrial de Mozambique.

en búsqueda de mejores perspectivas. Dado que los hombres jóvenes abandonan el área en busca de trabajo, tres de cada diez cabezas de familia son mujeres (Baden, 1997).

Las inundaciones devastadoras de 2001 detuvieron el crecimiento drásticamente. Sin embargo, de acuerdo con los registros del gobierno, el reasentamiento de los refugiados de la guerra civil, la estabilidad política y las exitosas reformas económicas han ayudado al crecimiento a lo largo del tiempo. Por una parte, las reformas económicas permitieron el aumento de la inversión extranjera directa y la revitalización de los sectores de la agricultura, el transporte y el turismo. Por otra parte, la repatriación de un gran número de refugiados ayudó a expandir la demanda del mercado.

## Violencia y criminalidad

Continúa llevándose a cabo numerosos debates acerca del nivel de criminalidad y violencia en Mozambique. Algunos reportes sugieren, incluyendo una declaración en 2010 del Ministro de justicia, que los índices de crímenes violentos continúan aumentando. Otros indican que los índices vienen descendiendo a lo largo del tiempo (Barslund *et al.*, 2007; SAS, 2009). También tienen lugar discusiones acerca de los cambios en cuanto al tipo de crímenes cometidos (UNICRI, 2003). No obstante, existe consenso en cuanto a que Mozambique continúa luchando contra la criminalidad y la violencia como legado de la guerra. Muchos han señalado la historia política del país como el componente principal que ha llevado a la situación actual de violencia sin límites que permanece en la impunidad (Leão, 2004), y han notado que la historia de violencia ha limitado el desarrollo social y marginalizado a muchas comunidades (SAS, 2009). La amplia disponibilidad de armas que dejó la guerra, la falta de confianza en la policía y la justicia, así como las pocas oportunidades para los jóvenes, están asociadas a los altos índices de criminalidad (Maslen, 1997). Maslen (1997, 3) continúa y

sugiere que la violencia ha llegado a ser normalizada en la sociedad: “el legado de la guerra civil ha acosado a las personas a ver el uso de la violencia como algo no excepcional.”

Las mujeres y los jóvenes en particular han sido altamente marginados y hacen frente a un mayor grado de vulnerabilidad (Baden, 1997). De acuerdo con un reporte de la organización Small Arms Survey (SAS, 2009), la mayoría de los jóvenes mozambiqueños ha vivido los efectos de la guerra y, particularmente quienes viven en áreas urbanas, están sujetos a altos índices de violencia interpersonal. Otros efectos están relacionados con el reclutamiento forzado de muchos hombres y mujeres jóvenes, para ser incorporados a las fuerzas armadas y participar en actos violentos. En cuanto a las niñas, ellas han sido privadas de educación formal (PNUD, 2008) y han sido destruidas las familias tradicionales y las estructuras sociales. Considerando que la mitad de la población mozambiqueña tiene menos de dieciocho años de edad y que el desempleo de jóvenes se estima en más de 70%, los jóvenes en el país son altamente vulnerables ante la violencia y el crimen, tanto como víctimas, como por involucrarse en la criminalidad.

Se requiere fortalecer la capacidad institucional para prevenir y combatir la violencia y el crimen. Diversos reportes sugieren que el sistema de justicia penal adolece de suficientes recursos y personal altamente

### Cuadro 5.9 Datos sobre criminalidad

La criminalidad violenta, en términos de homicidio y robo cometidos con arma de fuego, especialmente en la provincia de Maputo, ha ido en aumento (CG-PRM, 1999-2004). Una encuesta realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) realizado en 2003 encontró que 25,8% de los hogares entrevistados habían sufrido por lo menos un delito durante el año anterior, predominantemente robo de dinero o propiedad (INE, 2003).

capacitado (UNICRI, 2003). Muy escasamente se reportan crímenes a la policía debido, entre otros factores, a la falta de confianza y a los inadecuados servicios de protección de las víctimas. A la vez, son limitados los procesos de recolección de datos policiales, lo que hace que la información no resulte confiable.

## Acción local, gubernamental e internacional: DDR

Una vez terminada la guerra, numerosas acciones fueron llevadas a cabo para asegurar una transición pacífica. Sin embargo, los índices de violencia y criminalidad en centros urbanos en los años 1990 fueron causa de preocupación, así como razón para realizar un esfuerzo conjunto para lograr el desarme de las armas pequeñas y ligeras (APL) que circulaban en Mozambique.

Como parte de la Operación de las Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOZ) que guio el proceso de paz en el país, el desarme fue uno de sus componentes. La iniciativa de desarme de la ONU (1994) fue considerada incompleta. De acuerdo con un reporte (UNIDIR, 1999), la falta de un proceso de desarme fuerte y eficiente contribuyó a la proliferación de armas en Mozambique, así como en Malawi, Sudáfrica y Zambia. En ese momento, los índices de criminalidad y violencia continuaban aumentando.

En 1995 el gobierno nacional reconoció que aún se encontraban en circulación grandes cantidades de armas ilegales en Mozambique, y anunció un plan maestro para enfrentar esta situación. El plan permitió que se desplegaran unidades especiales de reacción inmediata en las principales áreas de las zonas más afectadas por la criminalidad, que se restablecieran los comandos de policía distritales, y permitió una mayor cooperación con las fuerzas de la policía de los países vecinos (Leão, 2004). En este contexto, los presidentes de Sudáfrica y Mozambique acordaron realizar un enfrentamiento común (Operación Raquel) para frenar la transferencia ilegal de las APL de Mozambique a Sudáfrica, por medio de la destrucción de los depósitos clandestinos de armas en Mozambique. Al mismo tiempo, la sociedad civil de Mozambique estableció iniciativas paralelas, tales como el proyecto Herramientas por Armas (TAE), del Consejo Cristiano de Mozambique. El TAE también incorporó actividades de educación cívica para informar a las comunidades sobre los objetivos del proyecto y brindar información acerca de los peligros de la circulación ilícita de armas de fuego (SAS, 2009). La participación de la sociedad civil fue crucial para dar impulso a estos esfuerzos, puesto que las comunidades se sintieron más cómodas brindando información a organizaciones locales en lugar de hacerlo a la policía (Shabangu, 2010).

Algunos expertos consideran que el proyecto TAE no fue diseñado como una iniciativa de desarme para Mozambique sino más bien como una medida de prevención de la criminalidad y la violencia (Leão, 2004). De hecho, dicho proyecto utiliza principios de prevención observados en la participación de la sociedad civil y en la construcción de conocimiento local para definir metas mayores tales como el desarrollo, la paz, la estabilidad y la seguridad. Podría argumentarse que estos elementos pueden jugar un papel para romper la “normalización de la violencia” en la sociedad, así como para reconstruir la cohesión soc

Junto con el DDR, hay partes cruciales en el desarrollo y la reconstrucción después de un conflicto. El proceso DDR en Mozambique constituyó un gran reto, y estuvo marcado por varios brotes de disturbios. Con un creciente miedo debido a la inseguridad a gran escala y en medio de la inestabilidad política, el gobierno dio prioridad a la reintegración. Se estima que 93.000 ex combatientes se reintegraron, incluyendo a las mujeres con aproximadamente 2% del proceso de desmovilización. Un tema importante fue el trato desigual hacia las mujeres y la compensación de las excombatientes. Haerberlin-Lanz (1996) dirigió un estudio psicológico de la reintegración de los ex combatientes en Mozambique, el cual presentó diferencias significativas de género. Mientras mostraba que la reintegración en la familia y la vida social fue relativamente exitosa, presentaba indicios de perjuicios considerables, especialmente para las mujeres. Ninguno de los programas de reintegración se dirigía específicamente a las mujeres, hasta tanto lo exigiera el Departamento de la Mujer la Asociación para los soldados desmovilizados. Baden (1997) señala que el proceso refleja una comprensión equivocada y estrecha del proceso de reintegración, el cual fortalece un

### Cuadro 5.10 Resultados de los procesos de desarme (Leão, 2004)

- ONUMOZ recolectó cerca de 200.000 armas pequeñas y ligeras (APL) y fueron entregadas al gobierno; 24.000 de ellas se encuentran registradas como destruidas.
- Para mediados de 2003, la Operación Raquel descubrió y destruyó más de 600 depósitos de armas y varias toneladas de armas y municiones.
- El proyecto Herramientas por Armas (TAE) incluyó el 26% del territorio mozambiqueño y hacia 2001 había intercambiado 795.856 láminas de zinc, 1.808 bicicletas, 674 máquinas de coser, 1 tractor, 2.969 azadones, 532 arados, 202 puertas, 402 ventanas, 78 utensilios de cocina, 68 machetes, y 600 kg de diferentes semillas por 200.000 armas y municiones.

modelo donde el hombre es sostén de la familia, pero que no aprovecha la oportunidad para el desarrollo de las habilidades de las mujeres y las esposas de ex combatientes.

## El DDR, ¿un enfoque preventivo?

Aun cuando no pareciera que estuviesen basados en un enfoque preventivo, los programas de DDR tienen un papel importante en la promoción de la seguridad, la prevención de conflictos y el desarrollo. Por ejemplo, las iniciativas de DDR pueden reducir la disponibilidad de armas no reguladas en la sociedad como medio para prevenir la violencia innecesaria; asistir a ex combatientes y sus familias para reconstruir sus vidas, así como reducir los problemas de salud mental y el comportamiento violento; crear conciencia en la comunidad acerca de la importancia de la reintegración con el fin de prevenir el aislamiento y la estigmatización de los ex combatientes; transformar una historia de violencia y el uso “normalizado” de la misma en la solución cotidiana de conflictos; y fomentar la cohesión. Considerando la urgencia de la reintegración que enfrenta Mozambique después de la guerra, es evidente que resulta esencial asegurar la seguridad para facilitar el proceso de consolidación del Estado y el desarrollo socioeconómico de los Estados vulnerables.

El proceso de DDR llevado a cabo en Mozambique fue innovador en su momento e integró lo que numerosos reportes posteriores sobre la prevención de la criminalidad y control de armas de fuego consideraron como medidas importantes para un cambio a largo plazo. En el caso de Mozambique se comprendieron algunas experiencias. Se podría argumentar que la capacidad de hacer cumplir la ley aumentó conforme el gobierno “revivió” los comandos de policía distritales para brindar una más fuerte presencia de seguridad. El gobierno también aplicó la legislación para asegurar que se diera atención a largo plazo a lo relacionado con las armas de fuego, el tráfico y otros asuntos, como la Ley sobre violencia doméstica (Domestic Violence Bill, 2009). Adicionalmente, se movilizaron grupos locales para crear organismos de autoayuda, logrando resultados exitosos a través de empresas y actividades colectivas que ofrecen oportunidades a personas afectadas por la guerra. Mientras que el proceso de DDR obtuvo atención internacional en Mozambique, la seguridad continúa siendo una gran preocupación para el país, posiblemente por la falta de desarrollo socioeconómico y de oportunidades para la mayoría de la población (Baden, 1997). Sin embargo, la creciente atención internacional en la seguridad y la prevención ha fomentado el cambio de ideas. El gobierno, con la asistencia de organizaciones locales y grupos internacionales, está desarrollando una estrategia nacional para la

prevención de la criminalidad. El CIPC ha participado en el proceso prestando para ello asistencia a una organización local, la Fuerza para la Investigación de la Criminalidad y la Reinserción Social (FOMICRES), a través del desarrollo de las recomendaciones de la sociedad civil para la estrategia. El CIPC está también involucrado en el desarrollo del programa de prevención en Mozambique por medio del desarrollo de capacidades locales e institucionales. Esto incluye hacer frente a la falta de una fuente centralizada de recolección de datos y análisis sobre la criminalidad y la violencia en Mozambique, así como prácticas de prevención, herramientas y metodologías tanto en el plano local como el nacional.

### Cuadro 5.11 Objetivos (ONU, 2010)

- Aumentar la capacidad y los conocimientos especializados de las fuerzas de seguridad para controlar mejor el comercio legal de armas de fuego y prevenir su tráfico ilícito.
- Fortalecer las capacidades nacionales de largo plazo y autónomas de los legisladores para combatir el tráfico ilícito de armas.
- Desarrollar las capacidades locales (a nivel municipal) para el control de las armas objetivo, así como para desarrollar la vigilancia comunitaria y los servicios policiales comunitarios.
- Promover la creación de oportunidades para dar paso a enfoques multisectoriales y a la coordinación para incluir la prevención de la violencia armada, así como la integración de una cultura de paz en los programas públicos de los gobiernos locales y estatales.
- Incrementar la disponibilidad de información de referencia acerca del impacto de la violencia armada.

### Contenido y diseño

- Investigación: realizar un diagnóstico nacional sobre armas de fuego y evaluar las capacidades y necesidades actuales del Estado.
- Defensa: aumentar la visibilidad de los asuntos de paz, seguridad e instrumentos por medio de la promoción de mecanismos, foros y herramientas enfocados a diseminar estos conceptos e instrumentos.
- Asistencia legal y en materia de políticas: brindar asesoría y apoyo para mejorar el desarrollo de capacidades en los planos local y nacional, en las áreas legal y legislativa.
- Construcción de capacidades para la aplicación de la ley y asistencia técnica: desarrollar iniciativas de capacitación regional para puntos focales del gobierno nacional, los servicios policiales e instituciones, y las organizaciones apropiadas en temas de desarme.



## Retos que perduran

Mientras que el proceso de DDR fue aclamado por su éxito, el país enfrenta actualmente cierta inestabilidad económica: la mayor parte de la población vive en una situación de pobreza extrema y pocos avances han tenido lugar en la reducción de los índices de actos violentos contra las mujeres; los jóvenes (de diecinueve a veinticuatro años de edad) son particularmente vulnerables; y la capacidad institucional es débil (UNICRI, 2003). También hay gran controversia en cuanto a la falta de capacidades del sistema judicial y de los servicios policiales. Adicionalmente, un reporte elaborado por SAS (2009) señala que, mientras que hay prácticas prometedoras en Mozambique, aún persiste el desafío de coordinar las siguientes iniciativas:

“En un taller organizado por la oficina nacional de la OMS (15-16 de abril, 2004), representantes del gobierno de Mozambique y de algunas ONG se reunieron para discutir acerca de la prevención de la violencia. Una de las limitantes principales identificada durante el taller fue la falta de documentación efectiva y diseminación de actividades realizadas por agencias individuales, lo que condujo a la correspondiente duplicación de esfuerzos. Se enfatizó la importancia de coordinar los trabajos de prevención de la violencia por parte de los participantes en el taller” (OMS Mozambique, documento no publicado, 2004).

Para hacer frente a estos retos se hacen necesarios la planificación a largo plazo por parte del gobierno, la cooperación entre las organizaciones y el desarrollo de capacidades.

## Desarrollo de capacidades

Organizaciones internacionales como el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Criminalidad y la Justicia (UNICRI), PNUD<sup>15</sup>, y la Open Society Initiative for Southern Africa (Iniciativa Sociedad Abierta para África Austral, OSISA), entre otras, vienen trabajando con funcionarios del Estado y la sociedad civil para atender estas deficiencias. El objetivo es promover una legislación y políticas fuertes, basadas en principios democráticos y en un programa de prevención. El primer paso es el desarrollo de capacidades en varios niveles institucionales.

Organizaciones como SAS ponen de relieve algunas recomendaciones para impulsar la prevención de la violencia en el programa gubernamental. Al mismo tiempo, instancias de la ONU como UNICRI han participado activamente en el desarrollo de capacidades por medio de la atención en seguridad y justicia. Todas estas iniciativas requieren de apoyo si se busca que el desarrollo sea duradero. Esto incluye fortalecer a los organismos encargados de la seguridad, la administración pública y la justicia, y ayudarlos a adaptarse a las necesidades cambiantes de la sociedad; actualizar la legislación en materia de justicia penal; capacitar al personal que trabaja en la seguridad pública y en el sistema de justicia penal para mejorar los procesos penales y ocuparse de la violencia de género, la discriminación y la juventud en riesgo, por medio de sesiones informativas y campañas de concientización; y a través del mejoramiento de la coordinación de la justicia penal y de los órganos de prevención. Otra recomendación consiste en establecer una base de datos central sobre el delito en Mozambique para permitir la generación de estadísticas inmediatas y confiables que brindarían la información necesaria y los mecanismos para el desarrollo de estrategias preventivas.

### Cuadro 5.12 Iniciativas de UNICRI en Mozambique

- Apoyo al fortalecimiento de la justicia juvenil desde 2005.
- Asistencia para la implementación de la Sección de Prevención de la criminalidad en el Tribunal de menores de Mozambique.
- Establecimiento de un Centro de observación de control judicial y del primer Centro de rehabilitación juvenil posterior al juicio
- Formación para jueces y oficiales de la policía

<sup>15</sup> Establecer un Observatorio Nacional del Crimen con la Policía de la República de Mozambique, el Ministro del Interior y algunos actores internacionales.

La seguridad en Mozambique es aún una realidad lejana, aunque accesible. Los disturbios violentos de septiembre de 2010 revelaron que el país continúa siendo afectado por la pobreza y la desigualdad, así como por actividades policiales represivas y una seguridad pública y un sistema judicial débiles. En un sentido general, el apoyo interno de voluntad política, y una visión a largo plazo para un Mozambique más seguro, es fundamental. Como lo muestra este estudio de caso, la prevención —entendida como aquello que promueve el derecho a la seguridad y a la libertad, a los principios democráticos, la participación, el desarrollo socioeconómico y la buena gobernabilidad— tiene un importante papel que jugar para construir y asegurar esta visión.

**Cuadro 5.13 Algunas recomendaciones para afrontar el impacto de las armas de fuego y la violencia asociada a éstas en Mozambique (SAS, 2009)**

- Realizar esfuerzos permanentes para erradicar la pobreza y la desigualdad de salarios.
- Asegurar la estabilidad social por medio de programas para reducir la marginalidad social y las desigualdades económicas, tales como capacitación vocacional para jóvenes varones en riesgo.
- Fomentar el debate público acerca de maneras de reducir la violencia.
- Introducción de iniciativas de educación por la paz y conciencia acerca del alcohol y las drogas en el currículo escolar, paralelamente a un mayor acceso a la educación.

## Haití

### Antecedentes

Haití fue la primera república negra y es una de las repúblicas más viejas del hemisferio occidental. A pesar de ello, la República de Haití ha sido afectada por la violencia política y la inestabilidad durante la mayor parte de su historia (CE, 2010). Después de años de rebelión armada, derrocamiento del gobierno, dictadura e intervenciones externas, Haití se ha convertido en el país más pobre del hemisferio y uno de los más pobres del mundo. En años recientes, ha tenido un crecimiento urbano significativo, debido en parte a la pobreza y a la desigualdad generalizada, con una población por debajo de los diez millones de habitantes.

La continua inestabilidad durante los últimos años ha mantenido a la comunidad internacional a cierta distancia, pero ésta empezó a restablecer su presencia durante mediados de los años 2000. Una de las mayores intervenciones es la de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (United Nations Stabilisation Mission in Haiti, MINUSTAH), cuyo mandato es apoyar la seguridad, la estabilidad y la gobernabilidad, así como la promoción de las elecciones democráticas (Lamb, 1997). A pesar de sus retos, Haití ha vivido periodos de estabilización y ha visto avances significativos y cierto desarrollo económico desde 2004 (*ibid.*). Tal progreso fue frenado en enero de 2010 cuando un terremoto devastador (con una magnitud de 7.0 grados en la escala de Richter) golpeó a Haití, en el que perecieron más de 300.000 personas, un millón quedaron sin vivienda y cientos de miles de heridos (Universidad de Vanderbilt, 2011). Cerca del 15% de la población total de la nación vivía en las áreas más afectadas (Universidad de Vanderbilt, 2011). Una evaluación de necesidades realizada de febrero a marzo de 2010 concluyó que el país había perdido el equivalente a más de 120% de su PNB (Lamb, 1997). Numerosos expertos señalan que, por tratarse de un “estado frágil,”<sup>16</sup> los efectos del terremoto en Haití se

## Estudio de caso

multiplicaron, lo que minó la capacidad del Estado para responder a las necesidades de los ciudadanos y hacer frente a los problemas previos y a los nuevos problemas (Universidad de Vanderbilt, 2011), y debilitó aún más la capacidad institucional para prevenir la criminalidad y la violencia.

### Postdesastre

Varios estudios realizados exploran los efectos del terremoto en la economía de Haití, sus instituciones de gobierno y la sociedad civil. La conclusión general es que la situación (social, económica y política), ya frágil de Haití, aumentó su vulnerabilidad ante el desastre natural. La Universidad de Vanderbilt (2011) realiza un análisis profundo del impacto del desastre, en la vida de los ciudadanos y sus percepciones. Explora diversos temas como gobernabilidad, cohesión social, criminalidad y percepciones de la criminalidad, el sistema judicial y la participación cívica, antes y después del terremoto. Parece que en Haití es generalizado un sistema de apoyo precario, y que el terremoto erosionó la legitimidad política en ambas municipalidades afectadas, así como en aquellas que no tuvieron gran impacto. Al mismo tiempo, hay sólidas evidencias para sugerir que el terremoto llevó a niveles superiores de desconfianza hacia el sistema político, así como a una mayor desconfianza social. También se presenta una creciente desconfianza en la comunidad internacional, como lo evidenciaron las recientes protestas contra la presencia de la ONU, especialmente porque se piensa que el brote de cólera provino de los trabajadores de la ayuda humanitaria de la ONU y del personal de mantenimiento de la paz.

Este estudio universitario explora además retos institucionales tales como los del sistema de justicia. Resalta que los serios problemas políticos y económicos vividos en el país han impedido la implantación de un conjunto de reformas judiciales. El resultado ha sido una pobre capacidad del sistema para enfrentar casos, especialmente después del terremoto, así como una elevada cantidad de trabajo atrasado. Esta situación, así como la falta de confianza de los ciu-

<sup>16</sup> Los Estados vulnerables, como Haití, se caracterizan por una pobreza y una desigualdad generalizada, decrecimiento económico y desempleo, debilidad institucional e ingobernabilidad, violencia, ilegalidad y conflicto persistente.

dadanos en la policía y la ineficiente capacidad de respuesta de esta, han llevado como consecuencia a un alto subregistro del delito.

## Crímen y violencia

La mayoría de los reportes coinciden en cuanto a que la violencia urbana ha aumentado en Haití, principalmente después de la partida del presidente Aristide, en febrero de 2004, y después del terremoto del 2010, particularmente en las áreas afectadas, como Puerto Príncipe. Se dice que en el periodo subsiguiente al desastre aumentó la inseguridad, lo que a su vez alimenta los temores ante la renovada inestabilidad y violencia en la ciudad (USIP, 2010, Universidad de Vanderbilt, 2011).

La violencia y la criminalidad continúan siendo retos mayores para Haití. Según el reporte sobre la violencia urbana elaborado por el Banco Mundial (2011a), la juventud, de dieciocho a veinticuatro años de edad, representa el 49% de todas las víctimas de violencia, y las bandas criminales son consideradas responsables del 72% de los casos de victimización reportada. La violencia doméstica contra mujeres y niños es

la forma más prevalente de violencia, y las mujeres representan el 57% de las víctimas, la mayoría de las cuales son víctimas de violación perpetrada por bandas de jóvenes. El estudio de la Universidad de Vanderbilt (2011) señala que el nivel de criminalidad violenta continúa siendo alto en Haití, y que la mayoría de las víctimas (51,2%) afirmó haber vivido un asalto con agresión física o un asalto armado.

Numerosos reportes sugieren que el aumento de la inseguridad en Haití después del terremoto resalta la vulnerabilidad continua frente a la criminalidad violenta y la inestabilidad política (USIP, 2010). De acuerdo con el Instituto de Estados Unidos para la Paz (US Institute of Peace, USIP), las áreas urbanas sobrepobladas afectadas por altos niveles de pobreza y desempleo, en combinación con instituciones gubernamentales débiles, continuará siendo un “caldo de cultivo” para la criminalidad violenta y los grupos armados. En el caso de Haití, se reconoce ampliamente que la violencia y la criminalidad son impulsadas por factores demográficos, socioeconómicos y políticos, por lo general en forma explosiva (ICG, 2010). Estos factores incluyen desigualdades estructurales en los ingresos y las oportunidades; una urbanización acelerada, en áreas sin infraestructura adecuada ni provisión de servicios; una población joven amplia y creciente; la presencia continua de bandas; la disponibilidad de armas; la expansión de redes de tráfico de drogas; y un sistema de justicia penal débil (Banco Mundial, 2011a). Más aún, se argumenta que la violencia está profundamente afianzada en la vida política y social haitiana y a lo largo de los años, los líderes políticos se han apoyado en la violencia para establecer y ejercer el poder, estos problemas se han exacerbado (*ibid.*).

Si bien hay diversos estudios sobre la violencia y la criminalidad en Haití, por lo general no hay datos confiables disponibles y hay poca información comparable a lo largo del tiempo (Banco Mundial, 2011). No existe un sistema nacional para recopilar y administrar datos sobre violencia, lo que dificulta el desarrollo de estrategias a largo plazo para la prevención. Mientras tanto, una atmósfera constante de crisis hace difícil establecer un sistema que identifique y monitoree las tendencias de la criminalidad y la violencia en el país.

## Enfoque de prevención

Previamente al terremoto, se habían realizado esfuerzos para la prevención de la violencia, el desarrollo de capacidades del Estado y sus instituciones, y el desarrollo económico. Frente a los grandes retos que enfrenta Haití después del terremoto, numerosas iniciativas han sido reactivadas. Un plan duradero es la Concertación Nacional. Este cuerpo nacional es

### Cuadro 5.14 Criminalidad y percepciones de la criminalidad (Universidad de Vanderbilt, 2011)

- Entre 2008 y 2010, la victimización de la criminalidad aumentó de cerca del 15% al 26% en las municipalidades golpeadas por el terremoto.
- La mayor victimización por criminalidad a escala nacional en 2010 se debe completamente al aumento de los índices de la criminalidad en las municipalidades afectadas por el terremoto.
- Las mujeres que viven en tiendas de campaña son quienes más han sufrido la ola de violencia y criminalidad en el país después del terremoto.
- La inseguridad aumentó en los meses posteriores al terremoto. Su aumento ha sido atribuido al hecho que el día del temblor escaparon miles de prisioneros, a la actividad incrementada de las bandas, y a una mayor vulnerabilidad ante el crimen y la violencia de quienes viven en tiendas de campaña.
- El subregistro de la criminalidad en Haití es muy alto. En 2010, cerca de la mitad del número total de víctimas de la criminalidad encuestadas no reportaron el hecho.
- Existe entre ciudadanos jóvenes y de edad media una significativa falta de confianza en la policía.



responsable de atender la violencia contra mujeres y niñas. Su objetivo es ser el ente coordinador del Plan Nacional para Combatir la Violencia contra Mujeres, y está comprometido para fortalecer el marco legal del Estado en los asuntos relacionados. Ha dirigido un estudio que evidencia la falta de mecanismos para recopilar información sobre la violencia contra las mujeres, y ha brindado capacitación a oficiales de policía sobre violencia sexual y doméstica. Este grupo ha creado además, herramientas para facilitar el reporte de las víctimas y mejorar la prestación de servicios para ellas. Actualmente se encuentra en proceso de restablecerse así mismo, así como sus actividades en el tema de los perjuicios físicos y sociales.

Desde que ocurrió el terremoto, han tenido lugar una gran cantidad de intervenciones por parte de organizaciones internacionales, pero las estrategias recientes se enfocan principalmente en la estabilización, más que en los cambios estructurales a largo plazo (Banco Mundial, 2011a). Por ejemplo, tal como lo presenta el estudio de la Universidad de Vanderbilt (2011), el fuerte despliegue de oficiales de policía internacionales y de personal militar después del terremoto, ha reducido las formas de violencia más visibles y perturbadoras; sin embargo, las formas menos visibles, tales como la violencia doméstica y la violencia sexual, no han sido atendidas.

El CIPC ha participado en diversos proyectos que buscan trabajar con las partes interesadas para llenar los vacíos, obtener resultados a largo plazo y desarrollar las capacidades internas para prevenir y reducir la violencia y la criminalidad en ciertas partes de Haití. Estos proyectos, apoyados por el PNUD, buscan soluciones frente a la falta de datos sobre violencia y criminalidad, así como mejorar las iniciativas ya existentes. Incluyen además localizar la violencia y la criminalidad en las áreas afectadas por el terremoto, desarrollar herramientas para la recolección de datos y monitorear las tendencias. También incluyen la capacitación en encuestas de victimización para estudiantes en la Universidad de Haití como parte de un plan más amplio para fortalecer el Observatorio de la criminalidad de la universidad.

El CIPC está trabajando de cerca con autoridades locales y organizaciones, servicios policiales y con la universidad con el fin de asegurar que los proyectos sean apropiados, participativos y eficaces. El personal de CIPC está participando en varias consultas para establecer vínculos entre las partes interesadas clave y los líderes comunitarios, datos disponibles, temas para explorar, recursos, determinar los factores que contribuyen a generar la violencia y la criminalidad, así como los sitios de intervención. El CIPC, en asociación con el PNUD y los principales interesados,

desarrolló la metodología de la encuesta sobre victimización y varias herramientas para la recolección de datos en las regiones específicamente seleccionadas. En cuanto a la violencia contra las mujeres, algunos grupos de mujeres realizarán auditorías de seguridad —caminatas exploratorias alrededor de los campamentos para desplazados internos— donde se presentan altos índices de violencia. Este método permitirá una evaluación crítica del ambiente urbano y prevé una consulta local y la participación en la identificación de tendencias y factores subyacentes. Considerando que hay una falta de información significativa en cuanto a la violencia de género, estas auditorías de seguridad son importantes para lograr avances en la intervención y una conciencia mayor y más concreta.

La falta de datos sobre violencia y criminalidad en Haití constituye un reto mayor. Los proyectos pretenden llenar estos vacíos ubicando para ello la violencia y la criminalidad en áreas específicas. Éste es un enfoque coordinado que servirá de insumo para las actividades del PNUD, para la localización que se encuentran en proceso en cinco ciudades. El resultado permitirá tener una mejor comprensión de las variaciones en tipos, índices y sitios de victimización y de incidentes. La iniciativa desarrolla las capacidades locales en cuanto a que brinda capacitación para ubicar la violencia y la criminalidad, identificar los recursos disponibles, desarrollar y realizar encuestas sobre victimización e indicadores de seguridad y análisis. Esto pretende hacer avanzar el trabajo del ya existente Observatorio de la Criminalidad, responsable de brindar datos concretos e investigación acerca de la violencia y la criminalidad en Haití. En consecuencia, el proyecto hace parte del fortalecimiento institucional, puesto que brinda la información necesaria para definir las estrategias de desarrollo nacional de amplio espectro, e integra mecanismos de seguridad a lo largo del proceso de reconstrucción.

## ¿Hay espacio para la prevención?

Mientras que la mayor atención y presencia internacional en Haití ofrece oportunidades de desarrollo social y económico, Haití continúa siendo un Estado frágil, con una difícil historia de inestabilidad y debilidad institucional. Es aquí donde la prevención, entendida ampliamente, puede ayudar a crear estrategias para el desarrollo de una gobernabilidad que incluya en su concepción la prevención de la violencia y la criminalidad. La situación en Haití debe ser vista “de manera urgente” como una oportunidad para reformar y recrear estructuras de gobernabilidad que fomenten y promuevan los derechos humanos. El derecho a la seguridad y a vivir sin temor es inherente a cualquier sistema de justicia. Es

importante construir y apoyar un sistema de justicia transparente y responsable, así como también lo es, reconocer las debilidades y fortalezas organizacionales de las comunidades haitianas y sacar provecho de ellas para crear comunidades más seguras. El CIPC reconoció que hay mucho que hacer en esta situación tan delicada, pero enfatiza que la seguridad, especialmente de los más vulnerables, es tan necesaria como otros bienes públicos vitales, tales como la salud y la salubridad.

“Las debilidades en el sistema penal de un Estado contribuyen a la violencia y a la inestabilidad” (Banco Mundial, 2006).

Durante los últimos años, ha habido un mayor reconocimiento en cuanto a que la violencia socava el desarrollo, especialmente en Estados vulnerables como Haití. Se ha prestado también más atención a un enfoque preventivo en el que la prevención de la violencia y el mejoramiento de las condiciones de seguridad se consideran esenciales para fomentar el desarrollo sostenible (Banco Mundial, 2011). También se argumenta que el desarrollo y la prevención de la violencia no serán posibles si no se centra una atención continua en fortalecer la capacidad del Estado para brindar los bienes públicos básicos (Banco Mundial, 2006). Algunas instituciones internacionales que trabajan en regiones inestables del mundo están empezando a incorporar estrategias de prevención de la violencia como un medio para sostener reformas a largo plazo y desarrollar las capacidades locales. Algunos ejemplos incluyen programas de desarrollo comunitario, así como capacitación y fortalecimiento de las estructuras democráticas de gobernabilidad en Afganistán, Bosnia y Herzegovina, Etiopía, Liberia, Ruanda y Sri Lanka<sup>17</sup>: “La política hacia la prevención de la violencia ha evolucionado durante los últimos años de un enfoque inicial en la aplicación de la ley hacia brindar una mayor atención a los motores económicos y sociales de la violencia” (Banco Mundial, 2011). El Banco Mundial es uno de los principales promotores del enfoque preventivo, y ha subrayado que, para Haití, las causas subyacentes de la criminalidad y la violencia deben ser atendidas en el amplio contexto de la reconstrucción y las iniciativas de desarrollo. Más aún, el Banco Mundial hace hincapié en que el diálogo y la reconciliación entre partidos políticos son aún más necesarios para evitar tanto la criminalidad recurrente como el conflicto político (*ibíd.*).

“El desarrollo de las capacidades institucionales es la clave para romper el ciclo [de violencia]” (Banco Mundial, 2006).

Es evidente que hay innumerables prioridades que necesitan atención inmediata en Haití, como la provisión de servicios básicos (comida, agua, refugio,

servicios sanitarios), esfuerzos de reconstrucción y asistencia para el desarrollo. La seguridad es, a la vez, una condición previa para el desarrollo y la base del desarrollo democrático, y brinda a las comunidades estabilidad y predictibilidad sobre las cuales apoyar las decisiones presentes y futuras. Como tal, los procesos necesarios para reconstruir el Estado y sus instituciones deben también concentrarse en la seguridad, no como un componente aislado, sino como parte de la construcción de una sociedad sana, estable y democrática.

Considerando el reciente vínculo entre la violencia y los obstáculos para el desarrollo, así como los altos índices de violencia y criminalidad de Haití, el Estado y la sociedad civil necesitan generar la capacidad para fomentar el desarrollo. Esto puede lograrse por medio del desarrollo de las capacidades institucionales para satisfacer más adecuadamente las necesidades de la población, tales como la capacitación, la sensibilización y la instauración de políticas de igualdad de género. Otra manera de desarrollar las capacidades podría ser informar y mantener actualizado al gobierno y las autoridades locales acerca de los problemas de violencia y criminalidad en Haití. Esto iría seguido de la capacitación de los funcionarios de gobierno e incluso del personal de las organizaciones locales y nacionales sobre estrategias de prevención, herramientas y metodologías. Para mejorar los resultados socioeconómicos se requerirían más programas (habilidades, desarrollo, microcréditos, provisión de servicios) dirigidos a los jóvenes en riesgo y a las mujeres, de manera que les permita aumentar sus oportunidades y como medio para prevenir la victimización y su participación en la criminalidad.

Para establecer la seguridad y el Estado de derecho, se requiere además el interés de hacerlo, un buen liderazgo a través del fortalecimiento de la capacidad del Estado. Esto puede lograrse capacitando a quienes trabajan en la seguridad pública acerca de cómo mejorar los procesos al tratar con víctimas y delincuentes, y asegurar que los derechos de todos sean respetados. Sería necesario actualizar la legislación y reformar profundamente el sistema penal, lo que implicaría la necesidad de asistencia de cuerpos legales internacionales. De manera concurrente, un sistema nacional para la recolección de datos y análisis sobre la criminalidad y la violencia es esencial para facilitar la comprensión de las dinámicas locales de inseguridad y su relación con la pobreza, la desigualdad, la seguridad y el conflicto. Este sistema podría estar vinculado al Observatorio

<sup>17</sup> Los programas están basados en un enfoque preventivo que se centra en aumentar las oportunidades sociales y económicas, estimulando la movilización local y generando capacidades locales e institucionales.

de la Criminalidad, en la Universidad del Estado. La comunidad internacional podría brindar apoyo donde fuese necesario, aun cuando el nivel y el grado de intervención deberían ser debatidos internamente.

“La seguridad y el Estado de derecho no sólo son de una importancia crucial para asegurar la justicia y la seguridad; también son esenciales para crear y hacer que el entorno sea apto para inversión, el crecimiento económico y el desarrollo” (Banco Mundial, 2006).

Aun cuando Haití posee características específicas y su propia historia, estas recomendaciones podrían aplicarse a otros Estados vulnerables. Como otras situaciones institucionales débiles en el mundo, el proceso de reconstrucción para Haití requiere la realización de esfuerzos exhaustivos y considerables. Estas recomendaciones pueden parecer desalentadoras en su extensión y profundidad; sin embargo, hacen parte de un largo proceso basado en los principios de la prevención y la seguridad. Este estudio de caso ha mostrado que la seguridad tiene un papel importante que jugar y que resulta crucial integrar la prevención de la violencia en la reconstrucción de los Estados vulnerables, no sólo para reducir su vulnerabilidad en momentos de desastre o conflicto, sino además para brindar el marco necesario para el desarrollo, la estabilidad y la promoción de los derechos humanos.

## Prevención de la criminalidad en áreas de postconflicto y postdesastre

Anna Alvazzi del Frate<sup>1</sup>

Small Arms Survey

Piera Barzanò<sup>2</sup>

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito<sup>3</sup>

Los Estados atraviesan periodos de crisis que pueden ser provocadas por conflictos internos y externos, así como por grandes catástrofes naturales. En tales situaciones, tras la explosión de violencia o de las fuerzas de la naturaleza, resulta una sociedad traumatizada, muchas veces dividida en diferentes facciones, grandes grupos de personas desplazadas y un gobierno que intenta establecer prioridades, en una situación en la que todo es prioritario. Temas como mantener la paz, generar la paz, la seguridad de los ciudadanos y la seguridad del Estado, pueden estar entrelazados y, con frecuencia, superponerse.

Mientras que la responsabilidad de la seguridad de los ciudadanos descansa idealmente en diversos mecanismos de control formal e informal, apoyada en actores estatales y comunitarios, su ejecución depende del establecimiento del Estado de derecho. El proceso, tan vital como el restablecimiento del abastecimiento confiable de alimentos, servicios sanitarios y educación, es paralelo a otras necesidades primarias en situaciones de postconflicto. En algunos casos, el proceso puede comenzar con la guía de la comunidad internacional, en lugar de los actores nacionales. Este puede ser el papel de las fuerzas de mantenimiento y generación de la paz, en particular de la Capacidad Permanente de Policía (Standing Police Capacity, SPC) de la ONU<sup>4</sup>.

1 Anna Alvazzi del Frate cuenta con un PhD en criminología. Antes de su actual cargo como Directora de investigaciones de la organización Small Arms Survey en Ginebra, trabajó durante más de veinte años para la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Criminalidad (UNICRI).

2 Piera Barzanò cuenta con una formación en Leyes, criminología y antropología legal. Durante más de quince años ha trabajado para las Naciones Unidas en varios lugares, particularmente en África. Su principal área de trabajo es el apoyo a la reforma de la justicia penal, especialmente en países en postconflicto.

3 Los puntos de vista expresados aquí corresponden a los de sus autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la ONU.

## Contribución

Es probable que los tipos de decisiones tomadas al inicio de los conflictos determinen el subsiguiente proceso y afecten la sostenibilidad de las transformaciones políticas y socioeconómicas. Es posible que las decisiones incluyan también a la comunidad de donantes, y que influyan en el tipo de asistencia brindada en los escenarios de postconflicto.

En una situación postconflicto, es de esperar que el sistema de justicia penal se desempeñe de forma que rebase de lejos sus propias capacidades. Por lo general, uno de los sectores públicos más afectados por el estado de conflicto o revuelta civil precedente, se caracteriza típicamente por la destrucción o derrumbamiento de la infraestructura, la falta de equipos, la insuficiencia de personal calificado y capacitado, y por bajos esquemas salariales. Sin embargo, la comunidad internacional, así como los pacificadores nacionales, muchas veces esperan que haya un sistema de justicia penal enfermizo y con fondos insuficientes para asumir una fuerte carga, restaurar la ley y el orden, lograr la paz social y, en algunas ocasiones, establecer la verdad sobre las mayores violaciones de los derechos humanos.

Una vez que estalla un conflicto (o desastre natural), la seguridad se transforma en supervivencia y los roles de los actores se transforman en emergencia. Cuando un desastre natural ocurre en un país que ya

4 En 2004, la Asamblea General de las Naciones Unidas endosó la propuesta del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change), por una SPC compuesta por cincuenta a cien oficiales. En 2006, los Miembros Estatales de las Naciones Unidas aprobaron una capacidad operativa inicial de veinticinco oficiales de policía profesionales y en octubre de 2007 el SPC inició operaciones. Los oficiales de la SPC fueron enviados a la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad (MINURCAT) en 2007, a Chad de noviembre de 2007 a agosto de 2008 y a la MINUSTAH en Haití, durante la primera semana después del terremoto, en 2010. La SPC tiene su base en la Base Logística de las Naciones Unidas, en la ciudad de Brindisi, Italia. Oficiales especializados asisten las operaciones de campo de la ONU y otras agencias y programas de la ONU alrededor del mundo. En 2010, los Miembros Estatales de las Naciones Unidas aprobaron una Capacidad Judicial y Penitenciaria Permanente.



estaba luchando por mejorar la capacidad de su sector seguridad, como ocurrió en Haití con el terremoto de 2010, el estrés adicional puede representar tanto un reto como una oportunidad. Posteriormente a un conflicto o desastre natural, es necesario hacer un inventario de lo que queda, en términos de recursos importantes y fortalezas ya existentes en la sociedad, para asegurar su participación como actores principales del cambio.

Los dos casos de estudio presentados a continuación, Haití y Burundi, permiten destacar algunos elementos decisivos de dichas situaciones que pueden resumirse de la siguiente manera:

- Balancear la ayuda externa y las prioridades de los donantes con las fuerzas e intereses internos. No todo lo proveniente del exterior es adecuado y conveniente para la población. La reforma de la justicia penal y la planificación en la prevención de la criminalidad deben ser consistentes con las tradiciones y los sentimientos locales.
- Hacer frente al pasado e identificar los procesos para la recuperación y la reconciliación. La Comisión de la Verdad y la Reconciliación en Sudáfrica (South African Truth and Reconciliation Commission), establecida por el Gobierno de Unidad Nacional para ayudar a enfrentar lo ocurrido durante el Apartheid, fue el ejemplo para esto, consideró esencial establecer una referencia de base a partir de la cual se pudiese declarar terminado un conflicto y continuar con la vida. En la ausencia de un referente compartido de clausura del conflicto, las razones que originaron el conflicto podrían permanecer latentes y minar cualquier proceso conducente a la formación de un Estado que funcione adecuadamente. Ejemplos de la aplicación de este modelo incluyen la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sierra Leone, la Comisión de la Verdad de Guatemala, la Comisión de la Unidad Nacional y la Reconciliación de Ruanda, la Comisión de Amnistía de Uganda, y la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura en Chile.
- Hacer un inventario de lo que existe, lo que puede hacerse y cuáles son las posibilidades. Las encuestas de población son una buena herramienta para obtener información acerca de las experiencias, las percepciones y las expectativas de los ciudadanos acerca de su seguridad y de las instituciones responsables de garantizarla. Las encuestas pueden brindar una base de datos frente a los cuales se pueda medir, no sólo las tendencias de la criminalidad y la violencia, sino las percepciones de seguridad, de proliferación de armas pequeñas y de la actuación de la policía y las instituciones judiciales. Su uso regular en situaciones de postconflicto puede brindar valiosa información acerca del progreso en el establecimiento del Estado de derecho y el retorno a una situación de paz.

- Trabajar con un plan e identificar los principios que lo guían: buena gobernanza, transparencia y rendición de cuentas, para asegurar un enfoque sostenible de largo plazo. Numerosos programas de reconstrucción y rehabilitación de postconflicto han fracasado por falta de conexión en las mentes de los legisladores y los profesionales, entre la preocupación por la seguridad y el desarrollo (Krause y Jutersonke, 2005). Una iniciativa diplomática en 2006, la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo pretende atender este tema y asociar los esfuerzos programáticos sobre reducción de la violencia armada y la prevención a las iniciativas relevantes de desarrollo, especialmente en situaciones de postconflicto.
- Establecer plataformas con todos los interesados, de todos los grupos, étnicos o religiosos, incluyendo la sociedad civil, el sector privado y las instituciones del Estado, para abogar por un enfoque común hacia los principios de orientación. Esto puede incluir enfoques innovadores como los “acuerdos de paz” con los que se experimentó en Haití con diferentes grupos armados.

### Estudio de caso: Haití 2010 (Kolbe y Muggah, 2011)

El terremoto que golpeó a Haití el 13 de enero de 2010 dejó 220.000 muertos y 1,5 millones de personas sin hogar. Antes de la tragedia, el país enfrentaba serios retos en sus intentos por mejorar su situación en materia de seguridad. Desde el año 2004 SAS realizó varias encuestas de hogares que brindaron una serie de datos por los cuales es posible monitorear los cambios en materia de seguridad durante la última década. A pesar del extraordinario estrés que tuvo que atravesar, la población haitiana percibió una mejora significativa en cuanto a la seguridad entre 2004 y 2007, la cual continuó después del terremoto, acompañada de una percepción del mejoramiento de la Policía Nacional haitiana. El hecho de que la policía fuera también víctima del terremoto, posiblemente facilitó una mejor relación con la comunidad. Las encuestas también documentaron la percepción pública en cuanto a que la participación de la policía en actividades delictivas disminuyó después de la transición hacia un gobierno electo en 2007.

El intento de Haití por fortalecer el Estado de derecho e impulsar la reforma del sector seguridad se lleva a cabo paralelamente a la reconstrucción de las áreas destruidas por el terremoto. Esto representa grandes retos. Es posible que los recursos no hayan sido distribuidos de forma equitativa entre la población, lo que pudo haber sido afectado diferentemente por el desastre natural en distintos áreas. Las áreas urbanas de Puerto Príncipe atraen a personas procedentes del campo en búsqueda de alimentos, trabajo, escuela y hospitales. Esta corriente de migrantes

ahora compite por recursos, más escasos ahora que en el pasado. Inmediatamente después del terremoto, la prioridad fue garantizar alimentos y refugio, con miras a prevenir un posible desastre humanitario y una explosión de los delitos contra la propiedad y la criminalidad de las bandas. Esto condujo a un rápido fortalecimiento del control formal por medio del fortalecimiento de la policía en la capital, incluyendo la modernización y la actualización de las estructuras policiales existentes y el aseguramiento de los procedimientos de acuerdo con los estándares internacionales, tomando en consideración los derechos humanos.

Por otra parte, se han desarrollado iniciativas en materia de diferentes formas de servicios policiales de base comunitaria, así como mecanismos informales de control del delito y resolución alternativa de conflictos en barrios específicos. Por ejemplo, la ONG brasileña Viva Rio elaboró un planteamiento informal iniciado en Puerto Príncipe, dirigido a Bel Air, consistente en promover “acuerdos de paz” entre grupos armados con el objetivo de reducir la violencia armada y en particular los homicidios. Como recompensa, las comunidades que reportaran una disminución en los índices de homicidio obtendrían ventajas en educación (becas de primaria) y entretenimiento (fiestas de barrio). En 2009, 47% de los encuestados consideraron los acuerdos de paz como maneras eficaces de aumentar la seguridad ciudadana, y su apreciación fue de ‘acuerdo’ o ‘totalmente de acuerdo’; después del terremoto de 2010, este porcentaje aumentó a 55%.

En la práctica, las encuestas que se llevaron a cabo pocos meses después del terremoto indican que Haití se mantuvo relativamente estable a pesar de la disminuida capacidad de la policía y las debilidades obvias de las instituciones clave de justicia, presentando índices de criminalidad más bajos de los que se temían o fueron previstos. La Policía Nacional de Haití también se ganó cierta confianza del público y, en 2010, la población en general y los residentes de los campamentos de desplazados internos la percibían como el principal proveedor de seguridad, capaz de hacer que sus comunidades fueran más seguras.

### Estudio de caso: Burundi 2005

Años de luchas internacionales, masacres masivas y deliberadas, regímenes no democráticos y exclusión étnica y división han caracterizado la fase postdependencia de Burundi, contribuyendo a afianzar una cultura generalizada de impunidad, abuso de poder y corrupción. En este contexto, mientras que Burundi estaba luchando por restablecer sus instituciones y dejar atrás el legado de años de conflicto interno, la prevención de la criminalidad y las políticas de

justicia penal representaban un reto real frente a la débil aplicación de la ley, el sistema judicial inadecuado, la proliferación ilimitada de armas en el país y la falta de oportunidades económicas viables para muchos jóvenes desmovilizados<sup>5</sup>.

Un sistema ejecutivo muy fuerte era la constante. El poder legislativo estaba en manos del Presidente de la república, quien emitía decretos gubernamentales a partir de las propuestas de los ministros<sup>6</sup>. No fue sino hasta 1992 que la Constitución introdujo un sistema multipartidario, cuyo poder legislativo fue entregado a la Asamblea Nacional. Sin embargo, los eventos trágicos de 1993 retrasaron la reforma constitucional y afectaron el sistema judicial en particular.

Con base en las observaciones realizadas durante la fase de transición de 2005<sup>7</sup>, este estudio de caso identifica algunos asuntos menos obvios que merecen mayor atención por parte de quienes trabajan en el restablecimiento del sistema de justicia penal en países en situación de postconflicto.

Un área que resulta fácil pasar por alto es la definición de las políticas penales nacionales, o su actualización, en vista de los cambios sociales provocados por el conflicto y sus repercusiones. En muchos países en vías de desarrollo, pero más aún en situaciones de postconflicto, por lo general no hay datos confiables disponibles acerca de las tendencias de la criminalidad o el número y tipo de delitos cometidos. Información como ésta podría ser de utilidad para guiar la elaboración de las políticas penales del país y sus indicadores, con miras a diseñar y evaluar la respuesta al crimen. Entre tanto, la comunidad internacional está ejerciendo presión en el país para que se atiendan una serie de problemas o delitos que pueden o no ser prioridad nacional, en lugar de apoyar un proceso que conduzca a una política penal bien estructurada.

En una situación como la de Burundi en 2005, la clasificación de ofensas y sanciones para el Código Penal requería una revisión basada en las necesidades de una nueva fase histórica, caracterizada por la búsqueda de la recuperación social y el mejoramiento de la seguridad pública. En general, había una limitada confianza pública en la administración de justicia,

<sup>5</sup> Para conocer un análisis más completo de los vínculos entre el crimen y el conflicto, véase UNUDD (2005).

<sup>6</sup> La primera Constitución republicana fue adoptada en 1974, cuando el partido político único controlaba el gobierno y el poder judicial. Los jueces eran nombrados por el presidente y, en el ejercicio de sus funciones, eran sometidos a “la autoridad de la ley, las opciones del partido y la conceptualización revolucionaria de la ley.”

<sup>7</sup> La autora, Piera Barzani, trabajó en Burundi como asesora principal en Estado de derecho con la Operación de las Naciones Unidas en Burundi (Opération des Nations Unies au Burundi, ONUB), de enero a junio de 2005.

la cual era percibida como arbitraria y predispuesta contra los más pobres. Era importante reconsiderar la alarma social suscitada y el riesgo que presentan diversos comportamientos delictivos. Por ejemplo, en el Código Penal, la violencia sexual era sancionada de manera indulgente, por “Ofensas contra la familia y la moral pública” (Subtítulo VI, Sección 2 “Del atentado contra la moral y de la violación,” Artículos 382-7). En vista de la frecuencia y del impacto devastador de esta ofensa en el segmento más vulnerable de la población, se sugirió considerarlo como un delito grave contra la persona. Al mismo tiempo, el robo era castigado con sentencias excepcionalmente severas y éste representaba un alto porcentaje de casos en espera de juicio, en prisiones extremadamente sobrepobladas. El despenalizar las formas menos graves de robo, en gran medida una consecuencia de la miseria, e introducir alternativas al encarcelamiento por delitos menores, habría contribuido a mejorar considerablemente la situación de las cárceles e incrementar la confianza de los ciudadanos en su sistema de justicia.

En este contexto, un problema importante en Burundi consistía en la inconsistencia de los patrones de sentencia. Por el mismo delito, las sanciones podían ser muy diferentes, dependiendo de dónde o quién las juzgaba. En casos similares, las opciones existentes de sentencia deberían ser evaluadas y se debía resaltar la necesidad de la aplicación de la ley de forma consistente e imparcial para promover un sentido de justicia.

Otro aspecto rara vez explorado es el hecho de que las decisiones de las cortes, inclusive de la Suprema Corte y el Tribunal de Apelación, no habían sido compiladas de manera organizada<sup>8</sup> y la jurisprudencia no tenía papel alguno en el desarrollo de una cultura legal. Parecía que la jurisprudencia penal había sido vista hacía mucho tiempo como un “peligro”, puesto que significaba que los jueces dejarían una historia rastreable de sus decisiones. También implicaba estar sujeto al escrutinio público en términos de calidad de decisiones y motivaciones<sup>9</sup>. Mientras que la jurisprudencia aumentaría la responsabilidad de los jueces, también podría hacer más obvia cualquier intrusión por parte del ejecutivo. Como tal, por muchos años, la jurisprudencia penal fue considerada un asunto político. Esto tuvo consecuencias catastróficas, no sólo para el poder judicial, sino también porque la jurisprudencia podría haber contribuido al desarrollo social y legal en Burundi desde su independencia. De haber existido la jurisprudencia penal, habría sido un elemento importante del discurso sobre la verdad y la reconciliación alrededor de 2005.

Por último, aunque no por ello es menos importante, entre la población femenina de las prisiones, un número considerable de mujeres fue acusado de delitos como infanticidio, brujería<sup>10</sup> y envenenamiento. Estos delitos no sólo eran típicos del dominio exclusivo de las mujeres delincuentes, sino que muchos de los cargos eran arbitrarios y en vista del hecho de que no había virtualmente capacidad forense alguna, se basaban en testimonios o confesiones obtenidas mediante coacción. Por lo tanto, las mujeres eran marginadas socialmente y víctimas de abuso por parte del sistema de justicia penal desde antes de ser condenadas.

<sup>8</sup> Incluso en la Suprema Corte, dependería de los jueces individuales recordar una decisión particular tomada en el pasado y solicitar la búsqueda del archivo pertinente.

<sup>9</sup> Una de las personas entrevistadas por la autora informó que las decisiones eran tomadas con base en leyes no existentes.

<sup>10</sup> “Las acusaciones de brujería también concernían a los hombres, con cargos basados en el Capítulo III, Sección 1 del Código Penal: “Pruebas supersticiosas y prácticas bárbaras.”

## Retos de la seguridad en Estados frágiles y afectados por el conflicto

Jennifer Becker<sup>1</sup>

International Rescue Committee

Jennifer Erin Salahub<sup>2</sup>

North-South Institute

### Introducción

Más de una quinta parte de la población mundial — más de mil quinientos millones de personas— vive en Estados frágiles y afectados por conflictos. Los Estados vulnerables —aquellos cuyos gobiernos no están dispuestos o no pueden proveer servicios básicos a los ciudadanos de escasos recursos— enfrentan una gran cantidad de retos para el desarrollo. Ningún Estado frágil está en condiciones de cumplir los estándares de los ODM, y muchos de ellos quedan atrapados en ciclos de violencia armada. La pobreza es una característica común y la inseguridad, una realidad constante (Banco Mundial, 2011b). En contextos como éste, un gran número de factores se combina para crear retos para superar la inseguridad, incluyendo la presencia de instituciones de Estado débiles, la proliferación de APL, la insurgencia armada, el crimen organizado, conflictos de baja intensidad por los recursos entre ellos tierras y ganado, corrupción, cambio climático y, en algunos casos, la grave amenaza del resurgimiento de la guerra.

Numerosos Estados que surgen del conflicto violento han sufrido la destrucción de la infraestructura pública, la erosión de las normas sociales y la perversión de los sistemas políticos. En situaciones como éstas, cuando el contrato social se ha roto, el Estado no es capaz de cumplir su responsabilidad de mantener el Estado de derecho y crear un ambiente seguro para sus ciudadanos. En efecto, en algunos casos, el Estado y sus agentes, como el ejército y la policía, se convierten en una fuente primaria de inseguridad para gran parte de la población. En otros casos, sin estas instituciones estatales, surge un vacío de poder y una variedad de actores (algunos criminales, otros no) llegan para ocuparlo. Muchas veces, no es la guerra ni las milicias lo que preocupa a las comunidades en contextos afectados por el conflicto, sino el crimen

## Contribución

y la criminalidad, que representan la mayor amenaza. Un estudio realizado por el North-South Institut en 2009, encontró que, en el Sur de Sudán, la mayoría de los miembros comunitarios marcaron robo y secuestro de niñas jóvenes como su principal preocupación a nivel de la seguridad (Sewonet Abatneh y Lubang, 2011).

Una respuesta para mejorar la seguridad de los individuos en Estados vulnerables y afectados por el conflicto es la reforma del sector de la seguridad y sus instituciones —militar, paramilitar, judicial, de policía, correccionales, y similares— que lo constituyen. La reforma de la policía, en particular, tiene el potencial de mejorar la seguridad de las comunidades y sus miembros dada la proximidad y la interacción diaria de los oficiales de policía con el público general. Muchas comunidades han desarrollado también sus propias respuestas frente a la inseguridad, las cuales están dando resultados positivos.

Esta contribución especial explora estos dos enfoques para crear entornos más seguros en Estados vulnerables y afectados por el conflicto, uno que trabaja de abajo hacia arriba y otro de arriba hacia abajo. Aquí se identifican algunos de los mayores retos que enfrentan las iniciativas comunitarias y la reforma de la policía dirigida por el Estado que continúa contribuyendo a la inseguridad duradera en Estados vulnerables y afectados por el conflicto. Finalmente, se comentan los retos específicos frente a las poblaciones marginadas en estos contextos, enfocándose particularmente en la inseguridad de las mujeres y las jóvenes.

### Enfoques comunitarios para generar seguridad

Las sociedades han desarrollado sus propias normas culturales para determinar qué es un comportamiento aceptable. Las acciones que se desvían de estas normas culturales se consideran delinuenciales o, en cierto sentido, un crimen. Cada sociedad tiene sus propios medios para hacer frente a estas actividades criminales, muchas veces con la amenaza de un castigo como fuerza disuasiva. Fuera de los mecanismos

<sup>1</sup> Jennifer Becker fue investigadora en Estados vulnerables y afectados por conflictos en el North-South Institute y actualmente es la directora del programa de la protección y empoderamiento de las mujeres para el International Rescue Committee en Rumbek, Sudán del Sur.

<sup>2</sup> Jennifer Erin Salahub es investigadora principal y líder de equipo en el grupo para los Estados vulnerables y afectados por conflictos, en el North-South Institute.



del Estado, las comunidades practican en general la justicia restaurativa, es decir, resoluciones que ayudan a compensar la pérdida que sufrió la comunidad como resultado del crimen. Como tales, los castigos varían ampliamente y pueden incluir compensación, exilio, vergüenza o incluso la muerte (Commission of Western Australia, 2006; PNUD, 2010b). Sin embargo, las tradiciones pueden tropezarse con problemas, en la imposición de una estructura estatal nacional, centralizada. Esto puede exacerbarse en casos de conflicto y de reconstrucción del Estado.

En Estados afectados por el conflicto que están reconstruyéndose y formando estructuras estatales, los métodos tradicionales comunitarios de prevención de la criminalidad y provisión de seguridad pueden ser puestos de lado a favor de enfoques más occidentales de la seguridad y la justicia, a través de proveedores estatales. Un conflicto violento generalizado y de largo plazo puede haber destruido o manipulado a los proveedores de seguridad y justicia comunitarios, o puede haber creado nuevos actores, vistos como fuente de seguridad, tales como las milicias. Cuando un Estado se está reconstruyendo, debe tenerse consciencia de todos aquellos actores que las diferentes comunidades perciben como legítimos. Sin embargo, el Estado debe además conocer las necesidades de las víctimas individuales de la criminalidad. Lentamente, los enfoques basados en la comunidad están siendo integrados a la reforma del sector de la seguridad y a los procesos amplios de construcción del Estado por medio de mecanismos innovadores que aprovechan las fuerzas tanto del Estado como de la comunidad. Estos mecanismos reconocen el alcance y la confianza de la población que ofrecen los enfoques basados en la comunidad para la seguridad y la justicia.

Puesto que las comunidades tienen la mejor comprensión de sus propias necesidades, son ellas las más indicadas para determinar sus prioridades en cuanto a los servicios de policía. En algunos casos, se han creado consejos de policía locales para ofrecer un foro a los miembros de la comunidad con el fin de que puedan involucrarse directamente con la policía en sus áreas. En la Sierra Leona de posguerra, el proceso de reforma del sector seguridad instauró consejos de policía local en asociación con miembros electos de la comunidad para reunirse de manera regular con miembros del servicio de seguridad. Consejos como éste tienen la habilidad de establecer prioridades para la comunidad, ayudar a señalar áreas donde implementar la prevención de la criminalidad y monitorear a la policía con el fin de asegurarse de que ésta actúe de manera apropiada.

En algunas áreas, también se utiliza el enfoque de policía comunitaria. Esto es particularmente útil cuando no se confía en la policía estatal o ésta no

se encuentra presente. El modelo policial comunitario puede ser similar a un sistema de vigilancia de barrios, o posiblemente involucrar a miembros comunitarios que conduzcan sus propias patrullas. En Liberia, los foros de policía comunitaria han incorporado a “grupos de trabajo” de jóvenes: grupos que patrullan barrios en ausencia de la policía. Hay quejas de que la Policía Nacional de Liberia no responde tan rápidamente al crimen o no están presentes en algunas áreas, por lo cual estos grupos comunitarios llenan estos vacíos y trabajan al lado de la policía para disuadir y hacer frente a la actividad criminal. Este modelo de servicio de policía permite cierta autonomía y un mayor control de la manera en que una comunidad determina su propia seguridad. Sin embargo, la policía comunitaria también corre el riesgo de causar estragos en las comunidades que protegen, como fue el caso en Liberia y Sierra Leona, donde las patrullas comunitarias de jóvenes utilizaron la violencia para combatir lo que consideraron criminal (Baker, 2007).

Ambos métodos reconocen que, en muchos casos, la comunidad tiene la principal responsabilidad de establecer las normas sociales, incluyendo lo que constituye el comportamiento delictivo. Más aún, ambos brindan oportunidades de incluir a aquellos a quienes normalmente no se les permitiría participar en los procesos de toma de decisiones —en especial a las mujeres. Puesto que los foros y juntas de policía comunitaria son elegidos y tienen membresía abierta, las mujeres son libres de participar y expresar sus puntos de vista acerca de la manera como se están llevando a cabo los servicios de policía. Inclusive, tienen la habilidad de brindar una perspectiva alternativa, enfocada en aquello que las mujeres y los niños perciben como amenaza a su seguridad, tal como la violencia sexual.

Los Estados han reconocido asimismo que algunos delitos —particularmente aquellos relacionados con la propiedad personal, la familia y las disputas entre vecinos— se resuelven más adecuadamente por la comunidad, utilizando métodos de resolución de conflictos tradicionales. Un ejemplo puede encontrarse en el Sur de Sudán, donde algunas comunidades Dinka buscan consejo de una corte tradicional de sus conciudadanos llamada *Bany Bith*, para formarse un juicio en temas que incluyen propiedad de tierras y separación de familias (Wassara, 2007). Frecuentemente, este método considera como un todo la decisión y el castigo por un crimen determinado por los líderes tradicionales, quienes negocian un resultado benéfico para la comunidad. Los castigos pueden variar, pero con frecuencia incluyen una retribución para las víctimas. Para muchos delitos, este método de resolución de conflictos está concebido para asegurarse que todas las partes queden satisfechas con el resultado, lo que significa que

una vez que el autor del crimen ha pagado su pena, él o ella es bien recibido en la comunidad. Sin embargo, los delitos relacionados con asuntos domésticos, tales como la violencia doméstica y, en algunos casos, la violación y la agresión sexual, son también relegados a los mecanismos tradicionales de disputa. Esto puede resultar en que el sobreviviente —frecuentemente una mujer— no reciba la justicia o la protección que merece. En Afganistán, por ejemplo, si una mujer, miembro de la comunidad que no esté casada es violada, muchas veces se recomienda que se case con su violador para preservar el honor de la familia; en casos similares de honor en áreas de Asia central y del Medio Oriente, la mujer podría ser asesinada. Aunque la comunidad completa puede sentirse más segura, hay poca justicia para el sobreviviente.

Esto está cambiando con los procesos de reconstrucción que reconocen que, para asegurar que los derechos humanos sean consagrados en los sectores de seguridad y justicia, delitos tales como la violencia doméstica y sexual no pueden ser resueltos únicamente por métodos tradicionales. En Liberia, por ejemplo, todos los casos relacionados con violencia sexual y de género deben ir a la corte estatal. El país ha establecido una corte especial —Corte Especial E— para juzgar estos casos. Es posible que este enfoque no funcione en todos los sitios. Aunque los delitos relacionados con violencia sexual y de género deben utilizar el sistema estatal de justicia, esto no significa que el sobreviviente no enfrente una retribución por supuestamente manchar el honor de una familia. De todas formas, ella puede ser asesinada y su asesino puede continuar viviendo impunemente. En casos como estos —cuando se encuentran los enfoques comunitario y estatal— se ponen de manifiesto las debilidades del sistema estatal. El tema hacia el cual nos enfocamos ahora es mejorar la manera como operan estas estructuras estatales.

### Reforma policial en contextos vulnerables

La reforma de la policía pretende cambiar la organización existente por una profesional responsable, respetuosa de los derechos humanos y que responda a las necesidades de seguridad de las poblaciones locales (Denham, 2008). En muchas situaciones de vulnerabilidad y conflicto, los cuerpos policiales han sido utilizados como herramientas de represión estatal, recurriendo frecuentemente a la violencia al romper las leyes que ellos mismos deberían estar haciendo respetar. Conforme los Estados salen del conflicto y se preparan para llegar a ser más resilientes, la reforma policial se encuentra frecuentemente en la larga lista de prioridades de los Estados vulnerables y de las entidades internacionales que los apoyan. Sin embargo, mientras que la reforma

policial alcanza el potencial de mejorar la seguridad en el plano local para muchos, enfrenta numerosos retos y es con frecuencia implementada tan sólo parcialmente (Baranyi y Salahub, 2011).

En Estados vulnerables y afectados por el conflicto, donde —como se refirió a ellos el presidente de Sudán del Sur, Salva Kiir— “todo es prioritario”, los programas de reforma policial cuentan por lo general con pocos recursos en términos de financiamiento, equipos y capacitación. En 2009, en Sudán del Sur, los materiales requeridos para realizar las tareas policiales estaban escasos a tal grado, que impedían al Servicio Policial de Sudán del Sur (South Sudan Police Service) transportarse, comunicarse y documentar incidentes (Sewonet Abatneh y Lubang, 2011). En Liberia, los oficiales de policía algunas veces se apoyan en las ONG para contratar un taxi en motocicleta para que puedan viajar a sitios rurales e investigar acusaciones de temas como abuso infantil y asalto sexual<sup>3</sup>. En el caso de Sudán del Sur, se estableció la prioridad en la reforma militar, podría decirse que a expensas de una mayor atención e inversión en el servicio policial; es probable que se encuentren en circunstancias similares otros Estados afectados por el conflicto, preocupados por el potencial de la renovación del conflicto interestatal.

Aun cuando los servicios policiales no enfrentan competencia alguna de otras fuerzas armadas u organizaciones paramilitares —como en Haití, que licenció a sus militares en los años 1990— pueden surgir retos con los mismos oficiales de policía. Vetar al personal de la policía hace parte importante del proceso que con frecuencia se pasa por alto, se hace sólo “para calmar los ánimos” o se implanta tan sólo parcialmente o con poco entusiasmo. El objetivo de vetar al personal de policía es sacar de raíz a cualquier miembro del personal que se encuentre culpable de violaciones a los derechos humanos u otra conducta reprochable. El veto es identificado como un paso crucial en muchos procesos de reforma policial porque en Estados vulnerables y afectados por el conflicto, el personal de la policía es reclutado en las milicias de la guerrilla que han sido disueltas o que sirvieron a la policía durante un periodo de represión estatal. Como tal, es posible que sea responsabilizado por cualquier crimen cometido, o su presencia en el servicio de policía puede actuar en contra de la confianza entre la policía y el público. Particularmente en lugares como Haití, en donde la violencia sexual ha sido un factor clave en el conflicto, asegurar que la capacitación y el liderazgo policial estén enfocados en crear una fuerza policial profesional, respetuosa de los derechos humanos, entre ellos los derechos

3 Entrevista con un trabajador de ONG, Monrovia, Liberia, mayo de 2010. Véase también Bowah y Salaub (2011).

de las mujeres, es de capital importancia si se desea mejorar la seguridad en el plano local (Fortin y Pierre, 2011). Para este fin, garantizar que las mujeres sean representadas en el servicio policial y tengan la oportunidad de participar en la toma de decisiones, es un factor clave para mejorar la seguridad para todos (Salahub, 2011).

Sin embargo, mientras que la integración de las mujeres a la policía puede mejorar el servicio brindado, las mujeres —y muchos hombres— enfrentan obstáculos que los ponen en mayor riesgo, tanto dentro como fuera de la policía. Un aspecto clave en esto gira en torno a la educación. La alfabetización, en particular, constituye un gran reto para las mujeres y muchos hombres en Estados vulnerables y afectados por el conflicto que desean incorporarse al servicio de policía. De hecho, es con frecuencia un reto para quienes se han hecho oficiales de policía por reasignación o desmovilización de otras fuerzas armadas. El índice de analfabetismo en el Servicio de Policía de Sudán del Sur, por ejemplo, ha sido ubicado en 90% en los últimos años. En la cultura, las mujeres enfrentan una desventaja mayor, porque son muchas veces pasadas por alto en favor de sus hermanos varones cuando las familias deciden quién podrá beneficiarse con la educación. Muchas mujeres, por lo tanto, no tienen la escolaridad requerida para ser elegibles y así poder incorporarse al servicio de policía. En Liberia, un programa de acción afirmativa fue instituido como parte del programa de reforma policial; sin embargo, ha tenido consecuencias negativas inesperadas con relación a la promoción y retención, cuando las mujeres reclutadas con menores requisitos no tienen la educación necesaria para avanzar.

Entre otros retos, fuera del ámbito de la reforma policial que exacerban la inseguridad individual y comunitaria, también muy comunes en Estados vulnerables, se incluye la incapacidad del Estado para proyectar su poder —incluyendo su monopolio en el uso legítimo de la fuerza— a lo largo de su territorio. En Sudán del Sur, por ejemplo, el gobierno tiene un control endeble, cuando mucho, en el territorio del que es el país más reciente del mundo. De hecho, después de más de treinta años de guerra civil, las APL a manos del público general son ubicuas. Al combinar esto con las tensiones prevalecientes

entre los diversos grupos tribales y las estructuras sociales importantes basadas en el robo de ganado, surge una situación en la que el conflicto de bajo nivel entre las diferentes comunidades tiene como resultado heridas graves y, con mucha frecuencia, la pérdida de la vida. En el Estado de Lakes únicamente, no menos de 249 personas fueron asesinadas y 319 heridas como resultado del robo de ganado en 2011 (Sudan Tribune, 2011). El Servicio de Policía de Sudán del Sur es frecuentemente incapaz de intervenir, por muchas de las razones mencionadas anteriormente o simplemente porque no está presente en gran número para hacer notar la diferencia<sup>4</sup>.

## Conclusión

Incorporar un enfoque comunitario a la seguridad y a la prevención de la criminalidad es un reto. Sin embargo, si el Estado, durante su proceso de consolidación, no toma en cuenta las prácticas comunitarias al prestar el servicio, corre el riesgo de no poder hacer valer su autoridad ni de ganarse el respeto de la población. Esto puede resultar en una estructura estatal ineficiente, como también en la imposición forzosa del Estado. Al mismo tiempo, apoyarse demasiado en los cuerpos tradicionales puede no sólo debilitar el alcance del Estado, sino también poner en desventaja la justicia respecto a los grupos minoritarios, mujeres y niños. Es esencial continuar explorando alternativas que permitan a las comunidades hacer valer más su control sobre su seguridad sin infringir los derechos humanos, para la construcción futura de Estados en contextos de conflicto.

De manera similar, apoyarse tan sólo en la reforma policial para resolver el problema de la inseguridad en Estados vulnerables será, en el mejor de los casos, una medida insuficiente. Ciertamente, es importante desarrollar un servicio policial profesional, responsable y respetuoso de los derechos humanos. Pero al hacerlo, es importante poner atención a la capacitación adecuada y ofrecer los recursos necesarios a esta institución, así como respetar e involucrarse con los mecanismos de seguridad y justicia basados en la comunidad para el beneficio de la población local. Enfoques como éste para crear la seguridad y prevenir el delito son recientes y aún queda mucho trabajo por hacer en este sentido.

<sup>4</sup> Hay que hacer notar que Sudán del Sur ha estado trabajando durante los últimos dieciocho meses para aumentar tanto la cantidad como la calidad de su servicio de policía.







Cultivo hidropónico en invernadero para plantas hembras de marihuana.  
© Mark Rose/iStockphoto



# 6

## **PRODUCCIÓN DE DROGAS EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS**

Muestra de una importante cantidad de desechos de un laboratorio clandestino de metanfetaminas encontrado en un remolque para caballos luego de una redada de antinarcótics en una vivienda en New Lebanon, Ohio, EEUU, el 16 de febrero de 2006.  
© James D. DeCamp



# Producción de drogas en los países desarrollados

# 6

## Introducción

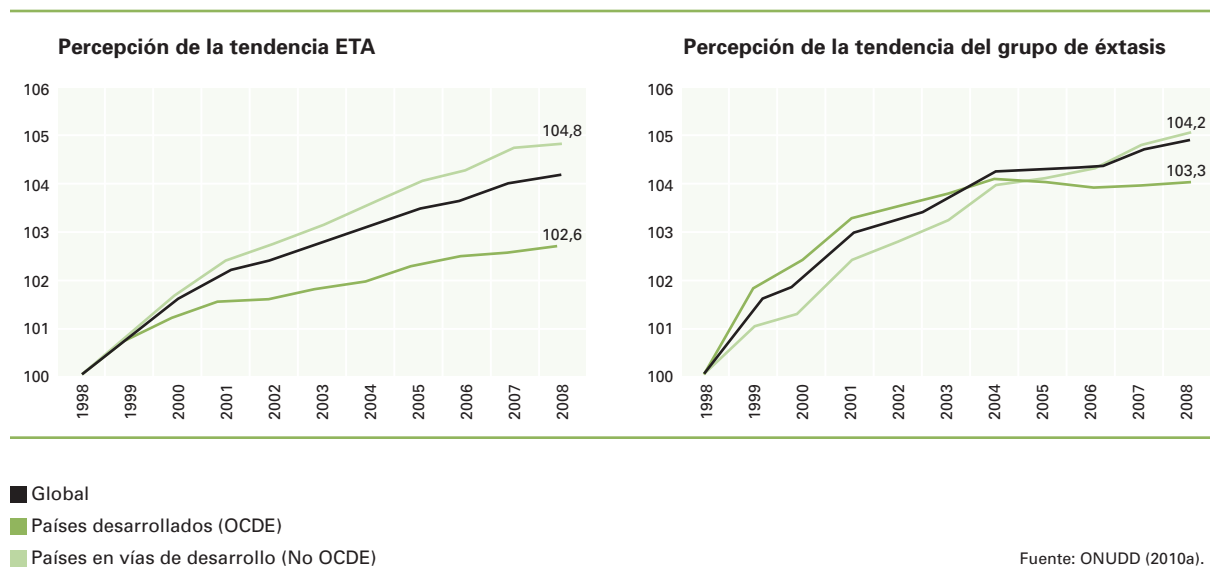
El tráfico ilegal internacional de drogas es sin duda una de las actividades ilícitas más rentables que existen a escala mundial. Se ha estimado que su valor oscila entre US\$300.000 y US\$500.000 millones de dólares al año (Reuter y Greenfield, 2001). El Informe Mundial Sobre las Drogas (ONUDD, 2010) estima que aproximadamente 788 toneladas métricas de cocaína fueron exportadas de la región andina en 2009, cada una con un valor estimado de US\$138 millones (DEA, 2004; citado en ONUDD, 2010). El Informe Mundial Sobre las Drogas resalta la dimensión del comercio, brinda una fuente de datos e información compilada sobre las drogas, utilizando para ello datos producidos por los Estados miembros. Sin embargo, es imposible saber el alcance exacto del comercio de drogas: como actividad ilícita, es en su mejor interés permanecer secreto. No obstante, tenemos una buena idea de su magnitud gracias a los esfuerzos de académicos y organizaciones dedicadas a diseñar metodologías de estimación y otras herramientas de análisis, así como de los gobiernos que

### Cuadro 6.1 Producir información útil y aguda: El OEDT

En 2010, el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, OEDT), con Europol, publicó un análisis acerca de la producción y suministro de anfetaminas en EE.UU. Esta fue la primera de una serie de publicaciones concebidas para profundizar nuestra comprensión del mercado y la producción de drogas. Es así que se señala la importancia de generar datos accesibles y utilizables para el beneficio de quienes toman las decisiones.

mantienen mejores datos e información sobre la producción de drogas dentro de sus fronteras. Sabemos que la mayoría de las drogas que se consumen en el mundo provienen de regiones y países específicos (Cuadro 6.1), la mayoría, de países en vía de desarrollo, especialmente Asia central y del Sureste, así como América Latina.

Figura 6.1 Tendencias de uso de ETA (sin ponderar) por tipo según la percepción de expertos de los países desarrollados (OCDE) y en vías de desarrollo (no OCDE): 1998-2008 (Base: 1998=100)





Existe evidencia acerca de que la producción de drogas en países desarrollados se ha vuelto sustancial, especialmente en los mercados de cannabis, estimulantes de tipo Anfetamínico (ETA), y drogas de tipo éxtasis (Figura 6.1). EE.UU, Canadá y Europa Occidental y Central son importantes productores, particularmente de ETA, para consumo interno o para exportación a otros mercados. Los efectos de este fenómeno en la seguridad ciudadana, así como la posible contribución de la prevención de la criminalidad como forma para detener sus efectos adversos, han sido ignorados. Ésta es la razón por la cual este capítulo del Informe Internacional se enfoca en la producción de drogas en países desarrollados y su efecto en las comunidades locales. La mayoría de los países desarrollados producen tres tipos de narcóticos: cannabis, metanfetaminas y ETA (AIC, 2011b; OEDT, 2010; USDOJ, 2011). Por ello nos enfocamos a estos tipos de drogas.

## Producción de drogas en países desarrollados: cifras y hechos

Este capítulo se enfoca principalmente en la producción de drogas en Canadá, EE.UU, Europa occidental y Oceanía. La dinámica de la producción de drogas en cada país y región puede variar, pero éstos continúan siendo importantes mercados y lugares de operación del crimen organizado y, como tales, deben ser atendidos por la prevención de la criminalidad, así como por otras opciones del sistema de justicia penal.

Es importante reconocer que este tema tiene una larga tradición, tanto en los servicios de policía como en las investigaciones académicas. Los mercados de las drogas han sido explorados desde numerosos y diferentes puntos de vista, y sería imposible para el CIPC incluir en este capítulo todas las investigaciones y las iniciativas que merecen ser mencionadas. El capítulo está enfocado un tanto en Norteamérica, especialmente en Canadá, por razones principalmente prácticas en términos de acceso a la información durante la fase de investigación, y también por limitantes de espacio. El CIPC se ha dado a la tarea de incluir otros casos en el presente texto, tales como los de EE.UU y Australia.

### Canadá

Canadá es ahora un importante productor de cannabis y sus derivados, tanto para consumo interno como para exportación, principalmente a EE.UU. Es la droga ilícita más incautada en el país y es producida principalmente en las provincias de Columbia Británica, Quebec y Ontario, aunque las provincias marítimas también han mostrado tener capacidad productiva (RCMP, 2010). UNODC estima que, en el año 2007, Canadá produjo entre 1.399 y 3.498 toneladas

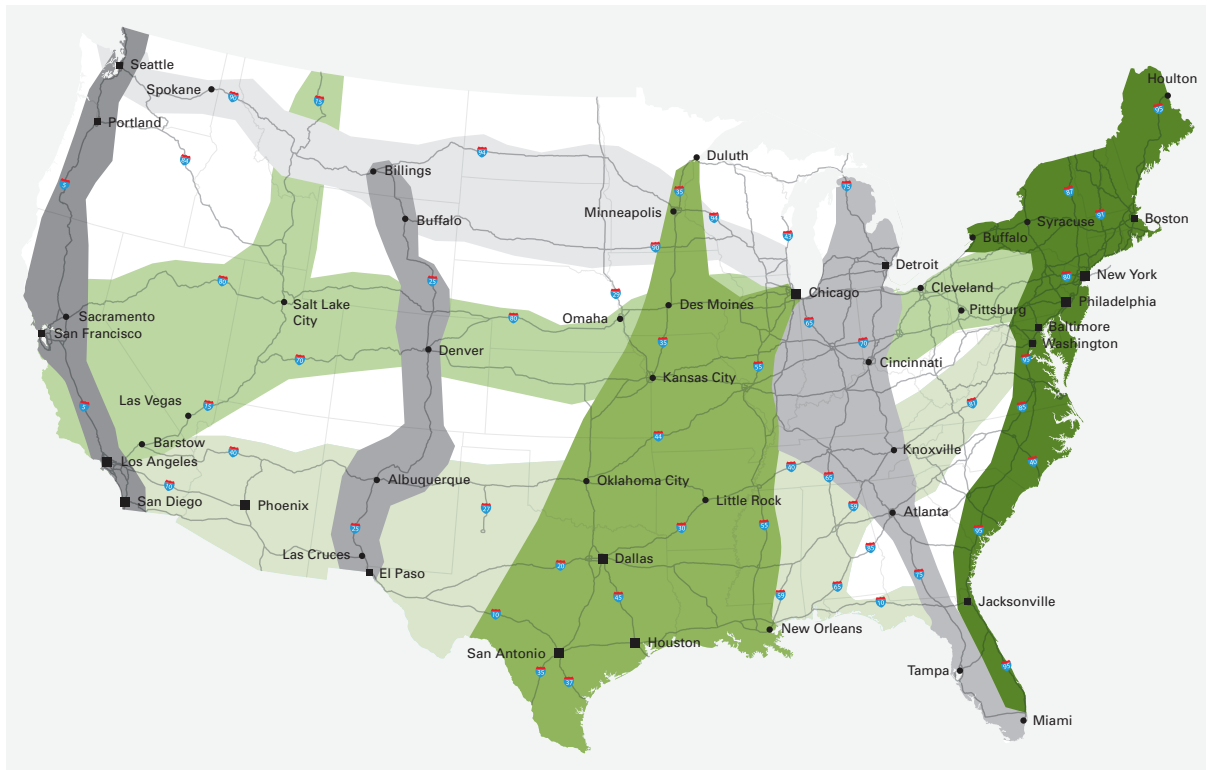
métricas de cannabis. En comparación, en 2008, los Países Bajos produjeron entre 323 y 766 toneladas métricas y EE.UU entre 3.149 y 7.349 toneladas métricas. Para referencia, Colombia, en 2006 (la más reciente referencia disponible) produjo alrededor de 6.000 toneladas métricas (ONUDD, 2011). La cocaína y la marihuana representan las dos sustancias ilícitas con las que más se trafica comúnmente en Canadá. Este mercado está controlado principalmente por grupos de crimen organizado de origen asiático. Canadá es también un proveedor mundial de 3,4-metilendioxitetanfetamina MDMA (éxtasis). Se trata de una tendencia reciente —hasta 2004, la mayoría de las incautaciones de MDMA en Canadá no fueron producidas localmente (RCMP, 2010)— lo que apunta hacia una significativa participación de los grupos canadienses del crimen organizado. En 2009, en la región del Pacífico fue incautado el equivalente a 2,6 millones de dosis de MDMA (*ibid.*); la mayoría de los envíos se dirigen a EE.UU.

### Estados Unidos

Estados Unidos es consumidor y productor de metanfetamina y otras ETA, así como de cannabis y cocaína *crack*. Éstos son producidos en áreas rurales remotas del país y también es posible encontrarlas en centros urbanos mayores (O'Dea, Murphy y Balzer, 1995). Bandas —de diferentes perfiles étnicos— se involucran de manera rutinaria en la producción y venta de estas drogas. Aunque las bandas mexicanas y suramericanas controlan la mayor parte del comercio de cannabis y cocaína, es de notarse que la producción local de cannabis es importante, así como lo es la producción de metanfetamina (ONUDD, 2011). Sea para las drogas producidas localmente o para drogas importadas, los grupos de crimen organizado han desarrollado una red compleja de distribución para satisfacer la demanda. En años recientes y como resultado de una aplicación más eficaz de la ley, muchas operaciones de producción de ETA se han trasladado hacia el sur, a México y América central, desde donde pueden fácilmente proveer al mercado estadounidense (*ibid.*). Sin embargo, en el caso específico de la producción de metanfetamina, EE.UU ha visto un aumento en el número de laboratorios reportados, y esto ha elevado las cifras globales. En 2008, EE.UU reportó un total de 7.226 laboratorios de metanfetamina (incluyendo almacenes y vertederos) de un total mundial de 8.295. Mientras que estas cifras presentan un aumento con relación a los dos años previos, siguen siendo significativamente menores a las 17.853 instalaciones reportadas a escala mundial en 2004 (*ibid.*). Las incautaciones de metanfetamina pasaron de 4.89 toneladas métricas en 2007 a 7,37 en 2008, un aumento significativo, el mayor a escala mundial.

**Mapa 6.1 Rutas de tráfico de drogas en EE.UU.**

Corredores regionales de tráfico de drogas



Corredores

- A
- B
- C
- D
- E
- F
- G
- H

Ciudades importantes

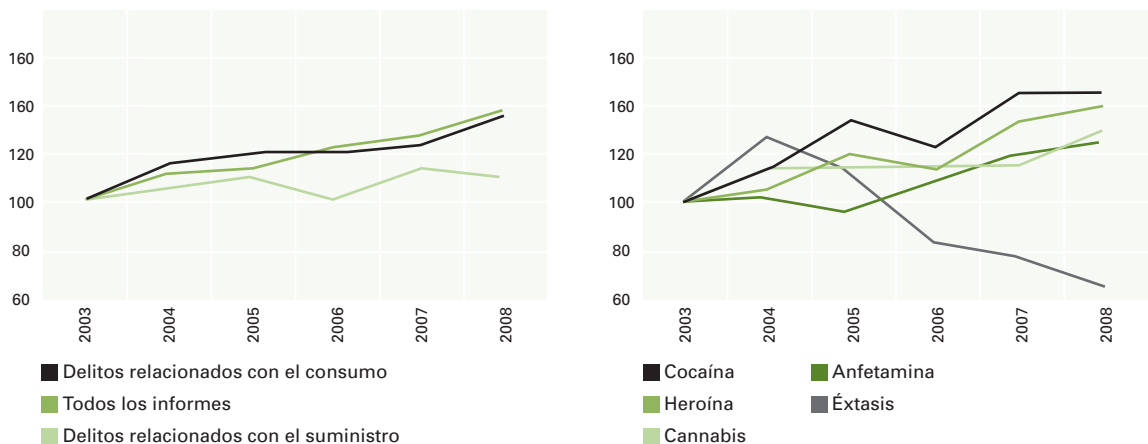
- Más de 1.000.000 (hbs.)
- Entre 500.000 y 1.000.000 (hbs.)
- Menos de 500.000 (hbs.)

Fuente: USDOJ (2011).

**Figura 6.2 Delitos relacionados con drogas en Europa**

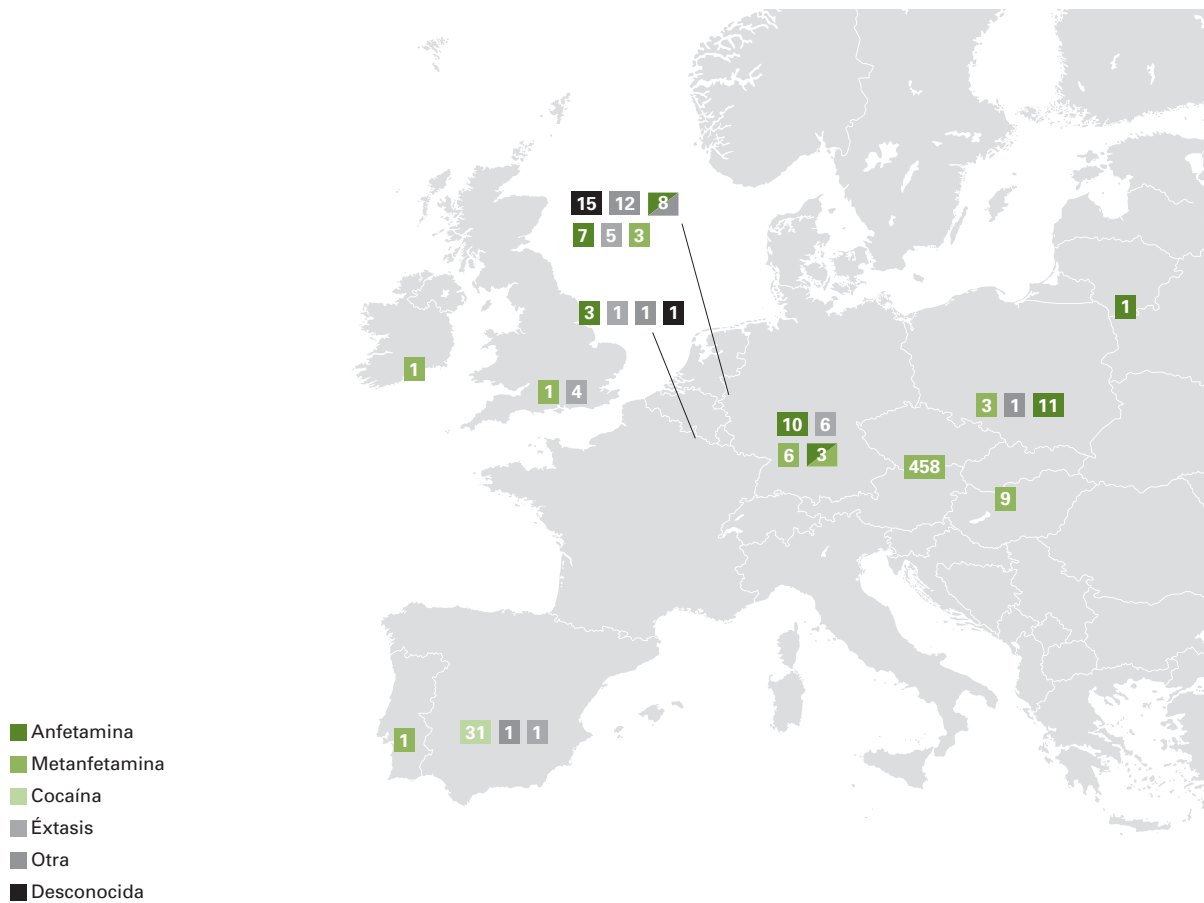
Nota: Las tendencias representan la información disponible sobre el número nacional de los informes de delitos relacionados con drogas (penales y no penales) reportados por todas las agencias de orden público en los Estados Miembros de la Unión Europea, todas las series están indexadas a una base de 100 en 2003 y ponderada según el número de habitantes de cada país para llegar a una tendencia europea global.

**Tendencias en los informes de delitos relacionados con drogas, por tipo de delito y de droga en los Estados miembros de la Unión Europea**



Fuente: OEDT (2010).

Mapa 6.2 Centros de fabricación de drogas ilegales dismantelados en la Unión Europea reportados a Interpol



Fuente: OEDT (2010).

## Europa

La droga más consumida en Europa es el cannabis, seguida por la cocaína y el ETA. Aunque la producción de cannabis local es baja, existen cada vez más informes donde se establece que la producción nacional está alimentada por la presencia de grupos criminales organizados (OEDT, 2010). Aunque no es fácil cuantificarlo debido a la naturaleza variable del fenómeno, esto se refleja en el hecho de que la totalidad de los 29 países europeos reportan alguna forma de producción nacional (*ibid.*). En Europa está concentrada cerca del 80% de la producción reportada de anfetaminas (ONUDD, 2010), así como la mayor parte de su consumo (OEDT, 2010). Europa es también el principal productor mundial de éxtasis, donde el 3,3% de los adultos afirman haberla consumido a lo largo de su vida (*ibid.*). En términos de criminalidad, todos los delitos relacionados con estupefacientes, excepto aquellos con éxtasis, han mostrado un crecimiento en Europa, donde los delitos relacionados con el cannabis representan entre un 50% y 70% de todos los delitos asociados a las drogas. Tan sólo en

tres países el cannabis no representa la mayoría de delitos, son ellos, República Checa y Letonia, con metanfetaminas; y Lituania, con heroína (*ibid.*).

## Región de Oceanía

En cuanto al cannabis y ETA, el mercado local australiano es ampliamente abastecido por los productores nacionales localizados en todo el país (AIC, 2011), en cuyo crecimiento y distribución se involucran pandillas del Sudeste Asiático y de motociclistas (Willis, sin fecha). Debido a las dificultades geográficas propias de Australia para la importación de drogas, es menos costoso para los delincuentes producir estas sustancias localmente y evitar riesgos innecesarios de detección (AIC, 2011). Por la misma razón, Oceanía representa entre el 9% y 10% del mercado mundial de ETA (Schloenhardt, 2007). La región reporta el más alto consumo del mundo en la población local (IDPC, 2011), equivalente a un 2,5% (Australia 2,7% y Nueva Zelandia 2,1%). Aunque recientemente se ha notado una ligera disminución, se trata de una

tendencia preocupante (ONUDD, 2010). El Instituto Australiano de Criminología (AIC) acaba de publicar un documento revelando que de acuerdo a los estudios y análisis de orina de los detenidos por la policía, el consumo de metanfetamina, después de dos años de disminución, presenta un marcado aumento (AIC, 2011a). Los usuarios reportan también un aumento en la calidad y disponibilidad de la droga (*ibid.*). En 2008, Oceanía también reportó el mayor promedio del uso del éxtasis, entre 3,6% y 4% de la población de 16 a 64 años de edad declaran haber consumido. Entre 2005-2006, en Australia se pudieron identificar 390 laboratorios clandestinos para la producción de ETA (Schloenhardt, 2007). En Nueva Zelanda, fueron identificados 180 en 2004.

### Efectos de la presencia de drogas a nivel comunitario, costos en la salud y la seguridad ciudadana

La presencia de un mercado de drogas en la comunidad puede provocar una importante serie de desafíos. O’Dea, Murphy y Balzar (1995) describen algunas de las formas en que las pandillas y otros delincuentes se establecen en la comunidad, especialmente aquellas localizadas fuera de la ciudad donde los mercados de droga se encuentran más consolidados. La personas relacionadas con las pandillas de las grandes ciudades (tales como Los Ángeles, California) se trasladan a otras más pequeñas y comienzan no solamente un proceso de instalación de la producción, sino que además crean una clientela local que les suministra ingresos. Además de producir para el consumo externo, aseguran su permanencia en la comunidad creando una demanda local. En algunos casos, tal como ha sido documentado el caso de las pandillas jamaíquinas en el Estado de la Florida, Estados Unidos, las pandillas tratan también de tomarse el control del mercado local de bandas ya instaladas en un proceso que puede verse reflejado por el aumento de la violencia. Muchas veces, el efecto de esta situación en la comunidad local puede ser dramático. La presencia de las drogas en la comunidad puede exacerbar los problemas ya existentes —sociales, socioeconómicos, raciales— y alienar aún más a las comunidades de otros sectores de la sociedad.

Son muchos los problemas que surgen en una comunidad por la presencia de los estupefacientes. Sin embargo, desde la perspectiva de la prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana, resulta práctico concentrarse en dos dimensiones. Primera, el uso y la fabricación de drogas ocasionan problemas de salud; esto ha sido bien documentado. Segunda, existe evidencia de que los mercados criminales y, específicamente los mercados de droga, sean locales o transnacionales, tienden a contribuir al generar

entornos de violencia (Andreas y Wallman, 2009). Existen además pruebas a nivel internacional en cuanto a que gran parte de los detenidos por una amplia gama de actividades ilícitas son consumidores frecuentes de drogas. Actualmente se está debatiendo acerca de si el consumo de drogas es un factor de la criminalidad (IDPC, 2011; ONUDD, 2010). En términos de salud pública, esto representa un costo directo. Éste puede entenderse en términos de costos de salud por cada una de las víctimas de la violencia asociada a las drogas (por ejemplo, gastos de hospital) y, cada vez que se abre un nuevo mercado, de los costos asociados con el actual consumo de drogas.

Los costos de salud relacionados con el consumo y la presencia de drogas en una comunidad son muy altos. Su abuso está correlacionado con mayores tasas de encarcelamiento y detención, lo que apunta también a una relación con incidentes violentos. Se ha estimado que el costo económico del abuso de sustancias, incluida la criminalidad y sus costos aferentes, asciende a US\$487.000 millones por año. (McKenzie, Pinger y Kotechi, 2011). Los abusadores de sustancias graves pueden ser una amenaza para ellos mismos y para otros, para el bienestar de su familia o para la comunidad en su conjunto. La presencia de drogas y su consumo en una comunidad tiende también a atraer a delincuentes no necesariamente relacionados con el tráfico de drogas, hecho que puede aumentar los niveles de violencia. La llegada de nuevas pandillas y productores de drogas a un mercado ya monopolizado, puede desencadenar violencia cuando los grupos criminales luchan por su control. De este modo, en aquellas comunidades donde se establecen los productores y los vendedores de drogas, se constata un aumento en los costos de salud y en las tasas de criminalidad.

La incidencia de la criminalidad y otros factores socioeconómicos relacionados con el abuso de las drogas y su producción —tales como la pobreza, la segregación racial, el desempleo y la desintegración de la familia (Sampson, Radenbusch y Earls, 2011),

#### Cuadro 6.2 Eficacia colectiva: una definición

“La eficacia colectiva” es un término usado por los criminólogos (Sampson, Radenbusch, y Earls, 1997, 1). Se define como “la cohesión social entre los vecinos, combinada con su voluntad de intervenir en nombre del bien común.” Este concepto va más allá que el de capital social, que incorpora la voluntad de actuar. La eficacia colectiva se ha establecido para ser asociada con la reducción de la criminalidad a nivel comunitario.



pueden deteriorar la eficacia colectiva de una comunidad (*ibid.*) la que, a su vez, ve impedida su capacidad para hacer frente y responder a la criminalidad y a la inseguridad. La presencia de producción y venta de drogas, siempre juntas en el mundo desarrollado, pueden ser concebida como otro elemento debilitante de las comunidades que puedan estar ya afectadas por los factores mencionados anteriormente. Por lo tanto, los problemas de drogas en el mundo desarrollado deben ser considerados tanto como problemas de seguridad ciudadana como de salud pública, esto con el fin de minimizar sus efectos no deseados en la cohesión y la seguridad ciudadana.

### Prevención de los efectos de la producción y el comercio de drogas en países desarrollados: Un enfoque integrado

Tanto en los planos nacional como internacional, se han implementado una serie de estrategias para abordar el problema de la producción de drogas y sus efectos en países desarrollados. Puesto que se trata de un problema multifacético, es importante tener en cuenta que se han realizado esfuerzos para abordarlo desde diferentes perspectivas. No obstante, considerando que con el tiempo los límites de las conocidas estrategias represivas se hacen cada vez más evidentes, vale la pena considerar nuevos enfoques en el futuro. Cada uno de los dos principales tipos de drogas que se producen en los países desarrollados (cannabis y ETA), requiere un enfoque diferente. El cannabis se ha vuelto muy común y ahora es producido y consumido principalmente en los mercados internos utilizando para ello redes sociales (ONUDD, 2010); su importancia como droga transnacional está disminuyendo. Por el contrario, con relación al ETA y drogas de tipo éxtasis, son cada vez más las empresas transnacionales que atienden las demandas locales. Por esta razón, y debido también a la posibilidad de un mayor beneficio para las comunidades, nos centramos principalmente (pero no exclusivamente) en el control y la prevención del ETA y del éxtasis.

### El enfoque de los precursores como estrategia de prevención

Una de las estrategias más comunes para hacer frente a la producción local de ETA y de drogas de tipo éxtasis es la de cortar el acceso a las materias primas a través de un control más estricto de sus precursores —productos químicos básicos con los cuales son producidos los ETA. Lógicamente se deduce que, al impedir a los delincuentes el acceso a sus materias primas, no estarían en condiciones de producir las drogas (ONUDD, 2010). Sin embargo, en ocasiones,

estas acciones empujan a los delincuentes a ser cada vez más creativos, no solo en cuanto a la manera de acceder a los precursores, sino además en la manera de sustituirlos por otros productos más fácilmente disponibles. Los siguientes son los resultados más comunes del endurecimiento de las condiciones de acceso a los precursores (ONUDD, 2011):

- Fabricación de gotas, por lo cual disminuyen el precio y la pureza (es decir, el valor) de la droga.
- Cambio de la(s) fuente(s) y/o ruta(s) de suministro de productos químicos precursores.
- Cambio del precursor químico en sí mismo (forma o tipo) y/o del proceso de fabricación.
- Desplazamiento de los sitios de fabricación a zonas más vulnerables con más bajos costos.
- Posible producción de sustitutos a sustancias psicoactivas.

El control de los precursores es eficaz hasta cierto punto, pero esto no garantiza la erradicación de la producción de drogas. En el año 2007, el gobierno de México reaccionó al aumento de la fabricación local de anfetaminas y metanfetaminas mediante la restricción de la importación de pseudoefedrina y efedrina —dos importantes precursores— contemplando eventualmente la posibilidad de prohibir en su totalidad la importación de estos productos químicos. Aun cuando no se habla de un aumento de la producción (ONUDD, 2010), el resultado fue la disminución de las incautaciones en los EE.UU.

En el caso de Europa y la fabricación de MDMA, se han realizado esfuerzos para restringir el acceso a los precursores del éxtasis. La UE ha negociado acuerdos internacionales con China, uno de los mayores productores de 3,4-MDP-2-P, precursor clave en la producción del MDMA, para mejorar la cooperación, el seguimiento y el control. Esto ha hecho que la producción se traslade a otras áreas del mundo, particularmente a Asia. Aunque se trata de un reto difícil, no obstante, el control de precursores puede tener un efecto positivo en términos de frenar la producción local de droga, demostrando así que esta actividad se hace más difícil para los criminales. Esto depende de los esfuerzos de coordinación que se realicen para identificar nuevas bases de operación, nuevos tipos de drogas y el uso de nuevos precursores. Estas políticas de control deben ser implementadas en conjunto con “programas locales de tratamiento y prevención basados en hechos comprobados” (ONUDD, 2010, 119).

### Intervención comunitaria y seguridad ciudadana

Cuando se trata de enfrentar problemas locales de drogas, bien sea de producción o de consumo, la prevención es un componente clave. Puesto que la demanda local, especialmente en términos de ETA

y cannabis, está cada vez más cubierta por la producción local, los dos temas deberían ser tratados en forma conjunta. Se requiere entonces realizar alianzas sólidas entre autoridades y comunidades involucradas con el fin de lograr intervenciones exitosas y programas que hagan frente a la producción y al comercio de drogas a nivel local. Es probable que sea la misma comunidad quien esté más al tanto de la actividad criminal que surge en medio de ellos, llegando a ser una fuente importante de información para las autoridades. En consecuencia, los gobiernos deben crear fuertes vínculos con sus comunidades y tener canales de comunicación abiertos para que sean informados de las novedades en la comunidad, tales como la llegada de nuevas pandillas o el surgimiento de una planta de producción. Para que esto funcione, la comunidad tiene que percibir como legítimas las acciones del gobierno y sus actores (Tyler y Fagan, 2008).

Se han dado varios intentos tratando de generar este tipo de relaciones en el mundo desarrollado. En la comunidad de High Point, Carolina del Norte, EE.UU., la policía local se enfrentó con un importante problema<sup>18</sup>. En aquella comunidad se había establecido un mercado de drogas, trayendo consigo una serie de problemas tales como la degradación de los espacios públicos, la desvalorización de la propiedad inmobiliaria, el deterioro económico, la reducción de las posibilidades para los jóvenes, una amplia disponibilidad de drogas y una creciente violencia. Esto se llamó “mercado de drogas a cielo abierto.” En lugar de utilizar los métodos tradicionales de represión para hacer frente al problema de drogas en la comunidad, la policía local se asoció con organizaciones y líderes comunitarios para producir conjuntamente una estrategia y un plan de acción, llamado posteriormente “iniciativa para el mercado de drogas.”

En primer lugar, los actores en el proyecto trataron de comprender el marco narrativo y las normas sociales que dictaminaron la situación actual y el mercado de drogas en la zona. Descubrieron que las relaciones entre la policía y la comunidad, así como entre la policía y los jóvenes envueltos en el mercado de drogas, estaban marcadas por una serie de estereotipos que perjudicaban la cooperación. Por una parte, la policía carecía de incentivos para hacer algo respecto al mercado de drogas allí instalado pues, además de creer en la ausencia de normas morales, tenía la convicción de que la comunidad “protegía” a los criminales. Por otra parte, la comunidad percibía a la policía abiertamente represiva, tradicionalmente racista, e indiferente a lo que ocurría en la comunidad. La clave del éxito del programa fue la participación de los

diferentes actores que llevó a la comprensión de estos marcos narrativos, permitiendo a cada una de las partes implicadas (policía, comunidad y traficantes de drogas) darse cuenta de su habitual incompreensión y plantear, como primer paso, ventilar estos prejuicios; solamente después de que esto ocurriera, la cooperación podría tener lugar. Se celebraron luego reuniones entre la comunidad y la policía. Fue importante entonces para la población local darse cuenta que también podría intervenir en el porvenir de su comunidad, si pusiesen todo su potencial al servicio del mejoramiento de la situación.

De este modo, el proyecto se desarrolló en tres etapas, todas discutidas con la comunidad. En la primera, la comunidad y la policía identificaron a los miembros de la comunidad involucrados en el mercado de drogas. Luego, quienes tenían pasados criminales graves (violaciones de libertad condicional, órdenes de arresto por delitos graves cometidos con violencia) fueron detenidos. Cualquier otra persona involucrada fue informada —por medio de visitas a sus casas— que su caso quedaba en espera, pendiente de una futura reunión con la comunidad. Al mismo tiempo, los actores de la comunidad, tales como oficinas de empleo, trabajadores sociales y escuelas, se movilizaron para conseguir ayuda para los participantes en el programa. Las personas de confianza también fueron movilizadas como contactos e intermediarios de los traficantes de drogas. Una vez que esto se logró, los traficantes fueron invitados a reunirse con sus personas de confianza, la comunidad y la policía. En este caso, el actor principal fue la comunidad, no la policía. Se les comunicó a los traficantes que la comunidad no toleraría más sus actividades y que de ninguna manera aprobaría sus empresas ilegales. Sorprendentemente, la mayor parte de los traficantes identificados asistieron a la reunión. Se les dijo que la policía ya había documentado toda su actividad y que tendrían graves consecuencias si persistían en esta conducta; se les dijo también que la comunidad deseaba que ellos participaran de una manera activa y productiva en la vida comunitaria y que la policía no buscaba arrestarlos. Y se les comentó también que los servicios de la comunidad estaban a su disposición y que si ellos querían podían utilizarlos inmediatamente a través de un coordinador de servicios.

Los resultados de este programa fueron significativos. En algunas comunidades los crímenes violentos se redujeron hasta en un 29%. No reaparecieron los mercados de drogas y las relaciones comunitarias en general mejoraron; aunque muchos de los traficantes reincidieron, no lo hicieron en el mismo mercado. Con el tiempo, la policía desarrolló una estrategia de presencia en la comunidad que ayudó a impedir que se volviera a formar el mercado de drogas. La clave en el éxito del programa fue la capacidad de la comunidad

18 Toda la información relativa al Programa High Point proviene de Kennedy y Wong (2005).

para recuperar el control de lo que sucedía en su interior y determinar qué era o no un comportamiento aceptable. El programa es interesante dado que muestra todas las etapas de una política exitosa, incluyendo el diseño de un amplio período de consulta donde participaron académicos, miembros de la comunidad y autoridades. Algo importante: los resultados fueron evaluados y analizados para futuras mejoras. En resumidas cuentas, éste fue un buen ejemplo de acción local que produjo resultados positivos.

### Enfoques innovadores en la prevención de la criminalidad: el enfoque adoptado en Australia para la reducción de daños

Australia cuenta con un amplio registro de políticas e iniciativas cuyo objetivo es los mercados de drogas, especialmente los mercados locales. En efecto, la experiencia del país ha influenciado positivamente muchas políticas de otros países desarrollados. La Estrategia Nacional contra las Drogas de Australia (National Drug Strategy, NDS) entró en vigor desde 1985 (Gobierno de Australia, 2011). Centrada en gran medida en preservar el principio de reducción de daños, la Estrategia aborda todos los aspectos relacionados con el mercado de las drogas: oferta, demanda y consumo. Está centrada principalmente en la producción periódica de una estructura, el Marco Estratégico Nacional contra las Drogas, de Australia (National Drug Strategic Framework, NDSF). Cabe destacar que estos marcos de referencia se coordinan a través del diseño de amplios períodos de consulta realizados con una diversidad de actores, incluyendo comunidades, asociaciones profesionales, académicos y agencias gubernamentales. Hasta la fecha han sido diseñados tres NDSF. El primero abarcó del período 1988-1999 al 2003-2004, y el segundo 2004-2009; El más reciente abarca el período 2010-2015. Todos ellos representan un enfoque integrado para abordar el tema de las drogas en las comunidades australianas.

La última NDSF (2010-2015) posee ciertas características importantes que valen la pena mencionar. La primera se apoya en hechos comprobados. Se reconoce la importancia del diseño de políticas y programas basados en hechos comprobados y, como tal, se destaca la importancia de poseer datos sólidos como elemento clave en la toma de decisiones. Esto está reforzado por la creación de tres centros de investigación vinculados directamente al NDS, llamados, el Centro Nacional de Investigaciones sobre Drogas y Alcohol (National Drug and Alcohol Research Centre, Australia, NDARC), el Instituto Nacional de Investigación sobre Drogas, Australia (National Drug Research Institute, NDRI), y el Centro Nacional de Educación y Capacitación sobre la Adicción (National

Centre for Education and Training on Addiction, NCETA). La investigación es, por lo tanto, la base de cualquier programa basado en hechos comprobados. La NDSF también es holística, puesto que busca reducir la oferta de las drogas, su demanda y el daño social más amplio asociado a éstas. En un intento por abordar el complejo tema de las drogas y de desarrollar capacidades a largo plazo, el Marco Estratégico se centra también en la colaboración entre diferentes sectores, en este caso, la salud y la aplicación de la ley (Gobierno de Australia, 2011). La Figura 6.3 muestra los elementos básicos del enfoque australiano.

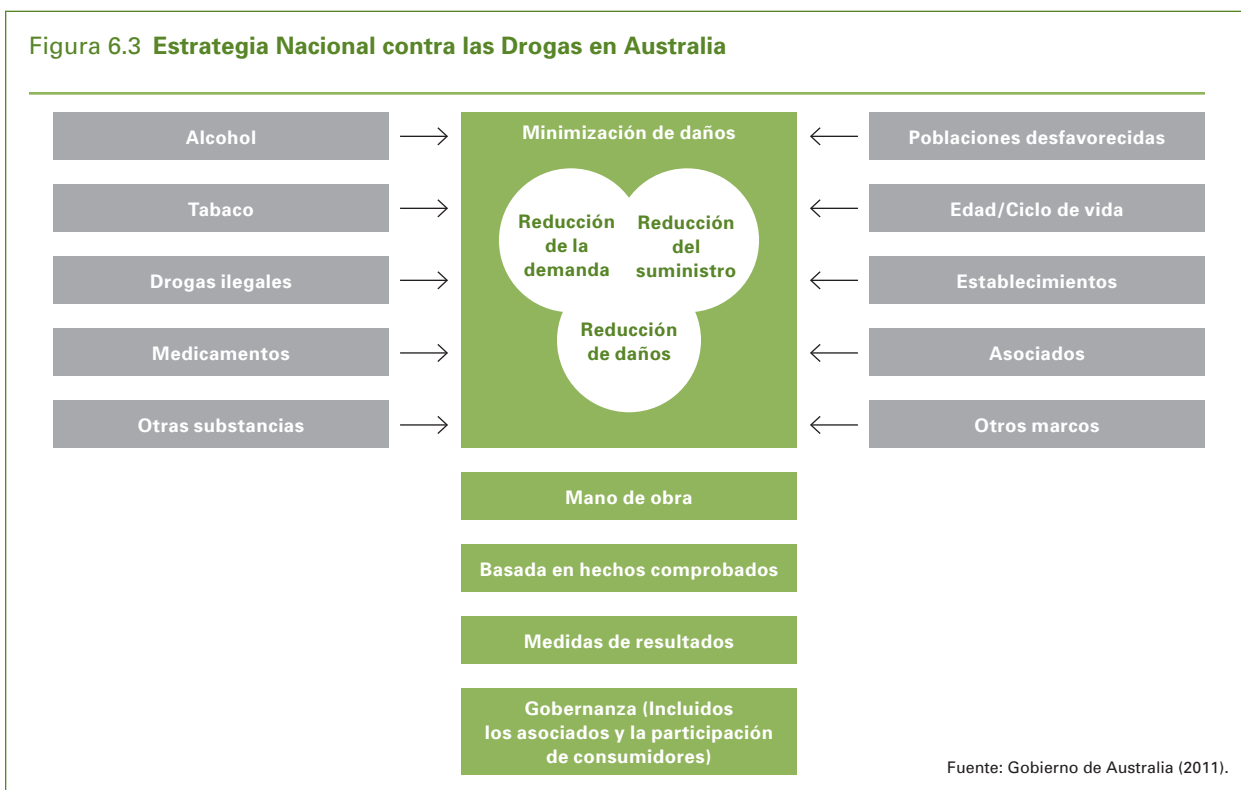
En la parte correspondiente a la reducción de daños de la NDS, particularmente a nivel de la comunidad, se describen los objetivos específicos que deben alcanzarse a través de la prevención, subrayándose también la importancia de trabajar a nivel familiar e individual para reducir al máximo los daños causados por las drogas y el alcohol. Esto se logra a través de una serie de iniciativas tales como campañas de educación basadas en hechos comprobados, enfoques de prevención apoyados en colegas, tratamientos accesibles a los usuarios y otras estrategias.

### Nuevas iniciativas en diferentes regiones: nuevas funciones para la prevención y caminos para examinar

Recientemente ha tenido lugar un debate acerca de los resultados negativos de las guerras tradicionales contra las drogas que se llevan a cabo en muchos lugares del mundo. El enfoque represivo utilizado para enfrentar el tráfico de drogas es cada vez más objeto de críticas por parte de académicos, políticos y organizaciones comunitarias. En constante cambio, los modelos de producción y consumo de drogas muestran pocos signos de disminución. Se han realizado enormes inversiones en los esfuerzos de la “guerra contra las drogas”, pero con pocos resultados hasta el momento. Como resultado, ha surgido una serie de iniciativas que, más allá de la organización a nivel comunitario, tratan de hacer frente al tráfico y a la producción de drogas de una manera diferente. Entre las propuestas de nuevos enfoques se incluye un énfasis en la prevención y en la incidencia de las drogas en los costos de salud.

En 2009<sup>19</sup>, una comisión de políticos e intelectuales de alto nivel (encabezada por el ex presidente colombiano César Gaviria, el ex presidente mexicano Ernesto Zedillo y el ex presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso) creó la Iniciativa Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. Además de hacer una declaración clara con relación a la falta de resultados efectivos hasta la fecha, la iniciativa busca reevaluar y replantear la guerra contra las drogas. En términos generales, la iniciativa impulsa un debate

Figura 6.3 Estrategia Nacional contra las Drogas en Australia



abierto acerca de la despenalización de ciertas drogas blandas, como el cannabis. Critica las políticas prohibicionistas y los programas de erradicación que buscan eliminar la totalidad del tráfico de drogas y reclamar la continuidad de esta política, aludiendo que esto ha generado más violencia y muy poco efecto en los patrones de consumo. Afirma también que el tráfico de drogas tal como se manifiesta ahora, ha socavado en muchos casos el poder del Estado y tiene la fuerza de corromper a muchos otros, sirviendo además de combustible a otras formas de actividades delictivas como la violencia armada, el tráfico de armas y la violencia en general entre pandillas y, entre pandillas y el Estado.

Junto con una política de despenalización, la iniciativa aboga por la aplicación de la reducción de daños como una forma más humana de abordar el tema de las drogas. Esta visión pide brindar apoyo a los consumidores de drogas, a controvertidos lugares de

inyección libre, como aquel localizado en el barrio East Side de Vancouver, Canadá, inaugurado por el gobierno de la ciudad, y que ha generado batallas legales tanto a favor como en contra. La iniciativa pide además la participación de la comunidad en general, así como la cooperación del sector de la salud, los medios de comunicación y el sector de la educación, para prevenir el uso y el comercio de estupefacientes, junto con la despenalización. La iniciativa presenta cinco puntos principales (Gobierno de Australia, 2011):

1. Transformar a los adictos de compradores ilegales a pacientes del sistema de salud.
2. Evaluar, desde una perspectiva científica y médica, la despenalización del cannabis para el consumo personal.
3. Reducir el consumo a través de programas educativos, preventivos y de información, dirigidos fundamentalmente a los jóvenes.
4. Enfocar las medidas represivas hacia el crimen organizado y no hacia las drogas.
5. Reorganizar las políticas relacionadas con el cultivo, con estrategias completas de desarrollo alternativo.

El punto tres de esta iniciativa es particularmente relevante para la prevención de la criminalidad, debido a que se centra en el futuro desarrollo de las políticas de las drogas. La prevención, tanto en el frente del consumo como en la producción, se está convirtiendo rápidamente en uno de los ingredientes principales de cualquier propuesta política. La lucha

19 "Dado que este Informe Internacional entró en prensa en 2012, esta idea fue actualizada y se le dio más importancia. Una iniciativa liderada por Otto Pérez Molina, Presidente de Guatemala, exhorta a los miembros de la Organización de los Estados Americanos a hacer frente al hecho de que la guerra contra las drogas ha fracasado y que es necesario considerar nuevas opciones. Este punto fue central en las discusiones de la Cumbre de las Américas de 2012 en Colombia. El Presidente Pérez Molina hizo un llamado abierto a la descriminalización y el gobierno anfitrión de Colombia propuso un grupo de trabajo en el tema de las drogas. Mientras el debate permanece inconcluso, éste constituye un importante cambio en las ideas y debates que darán forma a la política antidrogas a corto plazo, así como a las diferentes estrategias que serán consideradas."



contra el consumo puede operar como una forma de prevención de los futuros delitos y de la producción de drogas.

El Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC) incluye una serie de organizaciones internacionales que buscan llevar los debates sobre políticas de drogas hacia el terreno de la reducción de daños y alejarlos de las tradicionales medidas represivas. El IDPC se formó en 2007 como un foro para el análisis de las políticas y para ofrecer asistencia técnica a los asociados nacionales e internacionales. A nivel internacional, promueve activamente la acción basada en hechos comprobados y centra su trabajo en torno a cinco principios básicos de política (Gobierno de Australia, 2011):

1. Las políticas relacionadas con las drogas deben ser desarrolladas a través de una evaluación estructurada y objetiva de las prioridades y de hechos comprobados.
2. Todas las actividades deben llevarse a cabo en total conformidad con las leyes internacionales de derechos humanos.
3. Las políticas relacionadas con las drogas deben centrarse en la reducción de las consecuencias perjudiciales en lugar de la escala en el consumo de drogas y los mercados.
4. Las políticas y actividades deben buscar promover la inclusión social de grupos marginalizados y no centrarse en las medidas punitivas empleadas contra ellos.
5. En la discusión y entrega de sus estrategias, los gobiernos deben construir relaciones abiertas y constructivas con la sociedad civil.

Otro frente, en este intento de cambiar la forma con la cual los países y la comunidad internacional buscan frenar la amenaza de las drogas, es la Declaración de Viena (The International AIDS Society, The International Centre for Science in Drug Policy, y the British Columbia Centre for Excellence in HIV/AIDS, 2010, (CB-CfE)). Lanzada en julio de 2010, en la XVIII Conferencia Internacional sobre SIDA en Viena, ella sostiene que las actuales guerras en materia de drogas están generando enormes costos que impiden el control de la epidemia del SIDA por los consumidores criminalizados. Los resultados son un incremento en las tasas de encarcelamiento, que a mediano y largo plazo perjudican el sentido de identidad y de seguridad de las comunidades. Sostiene también que las actuales políticas de drogas son costosas y muestran modestos resultados. El núcleo central de la Declaración de Viena son los derechos humanos, y propone los siguientes ejes de acción:

- Empezar una revisión transparente de la efectividad de las actuales políticas de drogas.
- Implementar y evaluar un enfoque científico de salud pública que haga frente a los perjuicios individuales y colectivos causados por el uso de drogas ilícitas.
- Despenalizar a los consumidores de drogas, aumentar progresivamente las opciones de tratamientos de dependencia basados en hechos comprobados y suprimir los centros de tratamientos obligatorios, ineficaces, que violan la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Apoyar y ampliar categóricamente el financiamiento para la implementación del paquete integral de intervenciones relativas al VIH enunciadas en la Guía de determinación de los objetivos de la OMS, la ONUDD y la ONUSIDA (2009).
- Involucrar de manera significativa a la comunidad afectada en el desarrollo, monitoreo e implementación de los servicios y las políticas que tienen un impacto en sus vidas.

Estas iniciativas a nivel internacional son importantes para la prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana, puesto que cambian sustancialmente el enfoque de la política de drogas, explícitamente represivo, por uno más preocupado por el bienestar de las comunidades que ve la lucha contra las drogas como un problema de salud pública y no sólo como un asunto penal. Es muy probable que con esta visión, la prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana contribuyan al desarrollo de ideas políticas innovadoras y rentables que ayuden a los gobiernos a hacer frente a sus problemas de drogas locales. Tal como se refleja en el caso de High Point y de las iniciativas antes mencionadas, el empoderamiento de las comunidades a nivel nacional e internacional puede producir resultados positivos.

## Conclusiones

El tráfico de drogas en los países desarrollados ha cambiado sustancialmente. Mientras que la heroína y la cocaína siguen siendo las drogas cuya producción se encuentra más afianzada, substancias como el cannabis y el ETA, pero también el éxtasis (así como otras drogas sintéticas), se producen y consumen cada vez más a nivel local. Esta situación ha surgido debido a políticas que han hecho más difícil para los traficantes el transporte de drogas a nivel internacional. Dichas políticas no han generado ni la disminución de la producción ni del consumo de drogas. De hecho, la ONUDD (2010) no habla de una disminución significativa en la producción internacional de drogas. Por el contrario, los productores de drogas han comenzado a instalarse en comunidades dentro de países

### Cuadro 6.3 Foro Europeo para la Seguridad Urbana (EFUS), Declaración de Viena

En 2011, el Foro Europeo para la Seguridad Urbana y otras organizaciones asociadas lanzaron la Declaración de Viena. Sobre la base de los principios enunciados en la Declaración de Viena y en otros foros internacionales recientes, el Foro busca abordar el tráfico y el consumo de drogas en las ciudades desde la perspectiva de los derechos humanos, la salud pública, la cooperación internacional, el tratamiento adecuado de los consumidores de drogas, y la participación ciudadana. Los principios fundamentales de la Declaración son los siguientes (EFUS, 2011):

- Reforzar las alianzas y la cooperación para que todos (incluyendo los consumidores de drogas) puedan contribuir a la elaboración de un enfoque común.
- Promover un debate mundial sobre la despenalización controlada de los problemas de salud provenientes del consumo de drogas y en particular de la adicción a sustancias psicotrópicas.
- Dirigir con mayor claridad la represión hacia el control de los mercados, especialmente los internacionales; esto significa reconocer que el tráfico de drogas y la economía clandestina subterránea vinculada a ella, son uno de los factores más destructivos que amenazan la cohesión social y la convivencia en nuestras ciudades.
- Favorecer y fortalecer constantemente el diálogo y la cooperación entre los campos científico, político y técnico.
- Facilitar el trabajo de funcionarios locales cuando se trate de adaptar tratamientos ofrecidos a las necesidades reales de los ciudadanos afectados.
- Centrar toda prevención o enfoque terapéutico más específicamente en las mujeres. Las políticas específicas y adaptadas también deben beneficiar a los grupos vulnerables.
- Considerar el seguimiento terapéutico como una alternativa eficaz a la prisión, pero ofrecer además tratamientos adaptados a los reclusos.
- Asegurarse de que cualquier política nacional o internacional considere que el tráfico y el consumo de drogas no sólo afecta a las grandes ciudades, sino también a las medianas y pequeñas que, en toda Europa, luchan actualmente para hacer frente a estos problemas y están sujetas a las flagrantes desigualdades en términos de medios financieros y capacidades de salud.

en vía de desarrollo, trayendo muchas veces consigo una serie de problemas que, a nivel comunitario, se derivan de las mismas drogas, como por ejemplo, las respuestas estatales abiertamente represivas y otros factores socioeconómicos predominantes. Una estrategia eficaz y sostenible a nivel comunitario para hacer frente a estos temas puede ser la intervención y la prevención de la comunidad. Existen algunos programas que las involucran en el proceso y las hacen depender menos de medidas represivas adoptadas para hacer frente a la producción y al consumo de drogas. Es importante hacer hincapié en el papel central que juegan las comunidades en el proceso de toma de decisiones y en la ejecución de políticas sobre las drogas. Los buenos resultados de estas iniciativas exigen que en el futuro se preste más atención a las medidas preventivas y a las estrategias de reducción de daños.

En el plano internacional, el debate se está realizando teniendo como referencia la eficacia y la rentabilidad de las tradicionales políticas represivas contra las drogas. Gracias a los buenos resultados,

los argumentos son respaldados a menudo en contra de las medidas represivas, mostrando que no se han obtenido los resultados esperados de las guerras tradicionales contra las drogas. Los actores de todos los sectores han tomado conciencia de la necesidad de reexaminar la situación actual y crear espacios para el debate acerca de posibles enfoques alternativos. Es posible aportar mejores resultados por medio de un enfoque preventivo en materia de abuso de drogas, centrado en los problemas de salud. Es alentador ver cómo actualmente la prevención y las acciones basadas en la comunidad están cada vez más arraigadas en lo que solía ser antes el ambiente político centrado principalmente en la represión y el encarcelamiento. En este sentido, Canadá constituye un importante ejemplo: este país enfrenta actualmente una situación que plantea importantes desafíos, puesto que se ha desarrollado un mercado de producción de drogas, no sólo para el consumo local, sino también para la exportación de estupefacientes. El estudio de caso siguiente ofrece una mirada profunda acerca de cómo Canadá ha respondido a estos retos y la forma potencial de sus políticas futuras en materia de drogas.

## Canadá

# Estudio de caso

### Producción de drogas ilícitas: Comunidades inseguras e insalubres

“Cada vez es más claro que el control de las drogas debe constituir un punto esencial en los esfuerzos conjuntos para lograr la paz, la seguridad y el desarrollo. Al mismo tiempo, se debe fortalecer el compromiso de la comunidad internacional en cuanto a la responsabilidad compartida y a los principios básicos de salud y derechos humanos” ONUDD (2011, 8).

De acuerdo al Informe Mundial sobre las Drogas (ONUDD, 2011), éstas generan criminalidad, violencia y otros problemas sociales que causan daño a las comunidades. El uso de drogas ilícitas en algunas regiones está contribuyendo a la rápida propagación de enfermedades infecciosas como el VIH y la hepatitis: “cada vez más somos testigos de actos de violencia, conflictos y actividades terroristas alimentadas por el narcotráfico y el crimen organizado” (*ibid.*, 9). La violencia o la amenaza de violencia que ejercen grupos de la criminalidad organizada son una amenaza significativa para la seguridad pública (CISC, 2008). Las actividades organizadas en torno a las drogas ilícitas, además de causar una variedad de efectos significativos sobre los individuos y la sociedad, crean una sensación general de inseguridad en

la comunidad. A diferencia de cualquier otra actividad criminal, las relacionadas con las drogas ilícitas exacerbaban la violencia y puede tener lugar entre traficantes que buscan el control del territorio. Los costos socioeconómicos asociados al tráfico ilícito de drogas incluyen delitos contra la propiedad, asaltos y homicidios. Los efectos en la salud por el uso de drogas ilegales son múltiples, incluidos la propagación de enfermedades infecciosas, la drogadicción, los problemas de desarrollo prenatal, e inclusive los riesgos para la salud pública por el vertimiento ilegal de subproductos tóxicos provenientes de la fabricación de drogas ilícitas, tales como las metanfetaminas (*ibid.*).

En todas las etapas de la industria de la droga, desde la producción hasta la comercialización al por menor, existe algún grado de violencia (Reuter *et al.*, 2004). En la producción, la violencia puede ser utilizada para crear ambientes políticos que simpatizan con la producción de drogas, regular la competencia entre los productores de drogas y obligar a segmentos de la población a implicarse en la producción y el procesamiento de drogas.

En el caso de Canadá, una de las mayores preocupaciones es la relación entre las drogas, el crimen organizado y la violencia. Un estudio del gobierno

Tabla 6.1 Costos sociales de los mercados de drogas

ESTABILIDAD SOCIAL Y DESARROLLO DEL CAPITAL HUMANO Y SOCIAL		DESARROLLO ECONÓMICO	ESTABILIDAD POLÍTICA	
<b>CONSUMO</b>	Altos costos en salud pública	Reducción del rendimiento escolar y profesional	Mano de obra menos capacitada y educada	Posibilidad de violencia, desorden público
<b>PRODUCCIÓN</b>	Modesta	Posibilidad de violencia, desorden público	Paradoja de la abundancia, ingresos más altos	Tensiones en las relaciones internacionales
<b>TRÁFICO</b>	Alta adicción en la población	Desarrollo de redes de criminalidad/corrupción	Reducción de la inversión extranjera	Violencia política, desorden público

Fuente: MacCoun y Reuter (2001).

federal sobre el crimen organizado llegó a la conclusión que, además de implicar una violencia substancial, el tráfico de drogas tiene un impacto significativo en los canadienses, y efectos socioeconómicos a largo plazo (Oficina del Auditor General de Canadá, 2001). Estos efectos se observan en diferentes contextos: por un lado, los costos económicos, incluyendo la atención a la salud (por ejemplo, el VIH, el SIDA, la hepatitis), la pérdida de productividad, los delitos contra la propiedad y la ejecución de la ley, se calculan en más de CAD\$5 mil millones de dólares al año, (*ibid.*). Por otro lado, el abuso de sustancias es uno de los siete factores criminógenos que contribuyen a la conducta criminal. Casi dos tercios de los delincuentes que entran en el sistema penitenciario federal tienen problemas de abuso de drogas, y se estima que, mientras cumplen sus condenas, el 53% participa en programas de abuso de sustancias (Rehm *et al.*, 2006).

Al parecer, se ha presentado un descenso en el número de homicidios asociados a la narcoactividad. Según la Dirección General de Estadísticas de Canadá (2009), en 2008 se cometieron 28 homicidios en comparación con 58 en 2007, asociados a actividades ilegales tales como el tráfico de drogas y la prostitución. Sin embargo, los delitos relacionados de forma general con las drogas se incrementaron entre 2009 y 2010, principalmente relacionados con el cannabis (Figura 6.4) (*ibid.*). Parte del aumento general en la tasa de criminalidad asociada a la droga puede atribuirse al aumento de los jóvenes (entre doce y diecisiete años de edad) acusados de delitos asociados a las drogas (Figura 6.5). En 2007, los jóvenes entre dieciséis y diecisiete años se encontraban entre los rangos con los mayores índices de delitos relacionados con drogas (*ibid.*). Mientras que la tasa

de adultos acusados de delitos de drogas también ha aumentado en la última década, el aumento ha sido netamente inferior que el de los jóvenes.

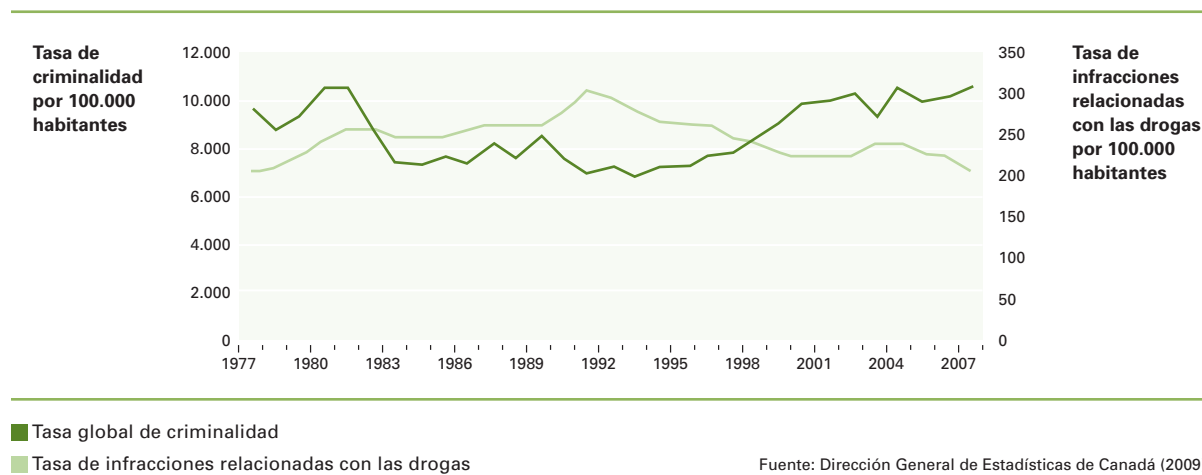
Los jóvenes son demasiado vulnerables frente al mercado de drogas ilícitas; algunas veces pueden estar y están directamente involucrados en su producción, exportación, tráfico y compra (Richter-White, 2003). Las organizaciones criminales implicadas en las drogas facilitan a los jóvenes la disponibilidad de sustancias ilícitas y un aumento del uso de ciertas drogas (Adlaf *et al.*, 1995). Los daños más directos de las drogas ilícitas ocurren en poblaciones de alto riesgo, tales como los inyectores, los jóvenes de la calle, la gente pobre del centro de las ciudades y las poblaciones indígenas (mestizos, inuit y jóvenes fuera de las reservas indígenas) (Riley, 1998).

### La producción ilícita de drogas en Canadá

La producción ilícita de drogas es parte de un complejo sistema ilegal y altamente rentable que implica la participación de un incalculable número de países. Canadá es uno de los muchos países productores, y se ha convertido en un importante centro de producción de cannabis, metanfetamina y MDMA<sup>20</sup>. Según el gobierno federal de Canadá, los ingresos por concepto de drogas ilegales son de CAD\$7.000 a CAD\$10.000 mil millones al año. La Encuesta de Seguimiento al Consumo de Alcohol y Drogas en Canadá (CADUMS) (Gobierno de Canadá, 2009) estima que en general,

20 Este estudio de caso está enfocado principalmente a la producción de cannabis y metanfetamina.

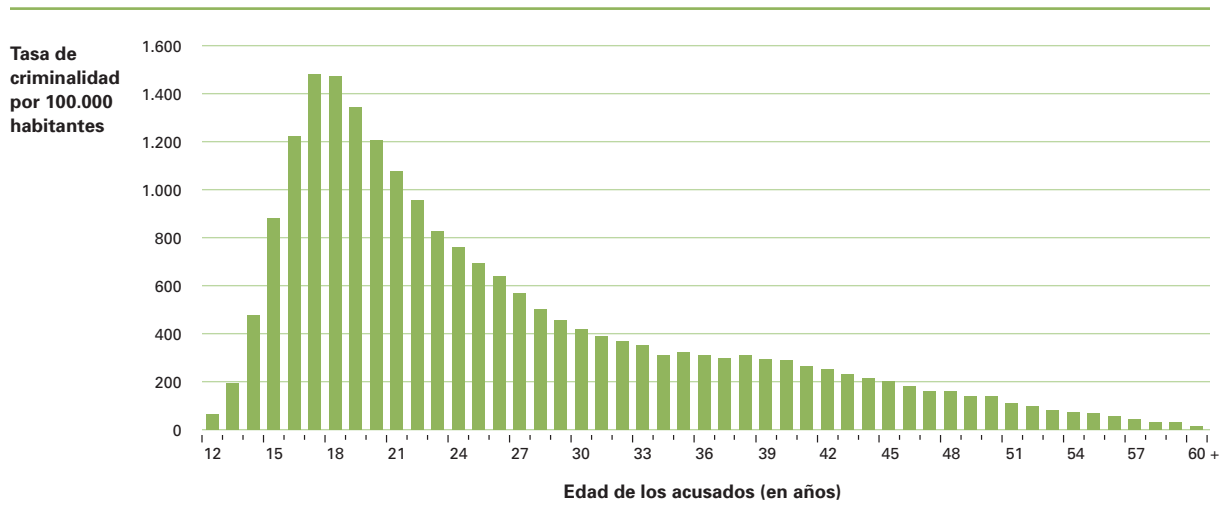
Figura 6.4 Reporte de la policía de tasas de criminalidad y delitos relacionados con drogas en Canadá, 1977-2007





**Figura 6.5 Personas acusadas de delitos de drogas reportadas por la policía en Canadá, según la edad del acusado, 2007**

**Nota:** Se excluyen personas acusadas menores de doce años, así como aquellos cuya edad fue reportada por la policía como desconocida.



Fuente: Dirección General de Estadísticas de Canadá (2009).

durante los últimos cinco años, la tasa de reporte de uso de drogas ilícitas ha disminuido, hecho atribuible principalmente a la disminución de la frecuencia del consumo de cannabis en el año anterior. No obstante, Canadá se mantiene en una fuerte posición a escala mundial en cuanto a la producción y exportación comercial de metanfetamina y cannabis, con una producción que se mantiene constante o con un ligero aumento en comparación con los años anteriores (RCMP, 2010). Mientras los beneficios derivados del mercado de drogas ilícitas de Canadá continúen dando impulso a una criminalidad más organizada en el país y, estos grupos, como respuesta a las actividades y a la presión policial, sigan adaptando sus métodos de producción y distribución, los desafíos de Canadá seguirán siendo importantes (*ibíd.*).

## Producción de drogas

Parece que a pesar de la reducción de las tasas de consumo de drogas en la población, la producción de drogas en Canadá sigue siendo importante. A propósito del cannabis, la Encuesta de Seguimiento al Consumo de Alcohol y Drogas en Canadá (CADUMS) de 2009, mostró marcadas diferencias entre el consumo de drogas por parte de jóvenes y adultos. En comparación con 2008, el año 2009 presentó una disminución en el promedio del consumo de cannabis en todos los grupos encuestados —hombres, mujeres, jóvenes y adultos. Sin embargo, se demostró claramente que el promedio del consumo entre los jóvenes (26,3%) sigue siendo mayor que el de los adultos (7,6%). Si bien las tasas de posesión y tráfico de cannabis han sido más bajas en los últimos años que

## Cuadro 6.4 Costos de la droga (Oficina del auditor general de Canadá, 2001; Rehm *et al.*, 2006)

Para enfrentar el problema de las drogas ilegales Canadá gasta \$2.300 millones CAD en la puesta en práctica (policía, tribunales y correcciones), y \$1.100 millones CAD en costos directos de atención de salud.

El Centro Canadiense de lucha contra el Alcoholismo y las Toxicomanías (Canadian Centre on Substance Abuse) estima que el costo del abuso de drogas ilícitas es de CAD\$22.800 millones por año, o CAD\$725 por cada canadiense.

Se estima que en Vancouver el 70% de la actividad delictiva está asociada con drogas ilícitas. Y cerca del 63% de los delincuentes a nivel federal tiene problemas de abuso de drogas.

El mayor costo para el Servicio correccional de Canadá (SCRC) es el encarcelamiento. El delito más grave está relacionado con las drogas, y representa el 17% (3.400) de los delincuentes. El SCRC estima que alrededor del 7% de los delincuentes están relacionados con el crimen organizado.

durante la década de los años 70, la producción de cannabis ha aumentado considerablemente. Parte de este incremento se puede atribuir a la existencia de “operaciones de cultivo de marihuana” (RCMP, 2010), en instalaciones interiores o al aire libre, donde las plantas de marihuana son cultivadas ilegalmente. No solamente este tipo de operaciones está asociado a una criminalidad violenta, sino que además puede implicar riesgos de seguridad, problemas de salud y pérdidas económicas para los miembros de la comunidad.

La producción anual de cannabis de Canadá se estima que oscila entre 1.399 y 3.498 toneladas (Gobierno de EE.UU. y Gobierno de Canadá, 2008). La producción sigue siendo predominante en Quebec, Ontario y Columbia Británica, donde se ha presentado un descenso significativo en el crecimiento de las operaciones documentadas desde el año 2003, debido a la creciente aplicación de leyes y a las alianzas con organizaciones gubernamentales y ONG (Dirección General de Estadísticas de Canadá, 2009). De hecho, en 2009, el cannabis producido en el país sigue siendo la droga ilícita más incautada en Canadá, tanto en términos de frecuencia como de cantidad y, en 2008, casi la mitad de las incautaciones de resina de cannabis en las Américas fueron fabricadas en Canadá (899 kg) (RCMP, 2010). Es interesante observar que la cantidad de cannabis que se produce en Canadá tiende a superar la demanda interna (2009-2010). Canadá sigue siendo un país de producción de marihuana de alta calidad destinada a los mercados de drogas ilícitas de Estados Unidos; la producción canadiense de cannabis se encuentra principalmente en Chicago, Los Ángeles, San Diego, Nueva York, Detroit y Seattle (Gobierno de EE.UU. y Gobierno de Canadá, 2008).

Se ha visto un importante resurgimiento en el consumo, tráfico y producción de metanfetamina en todo el territorio canadiense. En especial a partir de 2003, cuando el interés de la criminalidad organizada en el comercio de metanfetamina comenzó a aumentar significativamente. En agosto de 2005, el Gobierno canadiense respondió a estas preocupaciones mediante la reclasificación de la metanfetamina, del Anexo I al Anexo III, en el marco de la Ley sobre drogas y otras sustancias controladas (Controlled Drug and Substances Act, CDSA) (del Anexo I). La metanfetamina es considerada como una sustancia de amenaza mayor, sometida a penas más severas por la producción, posesión y delitos de tráfico (Gobierno de EE.UU. y Gobierno de Canadá, 2008).

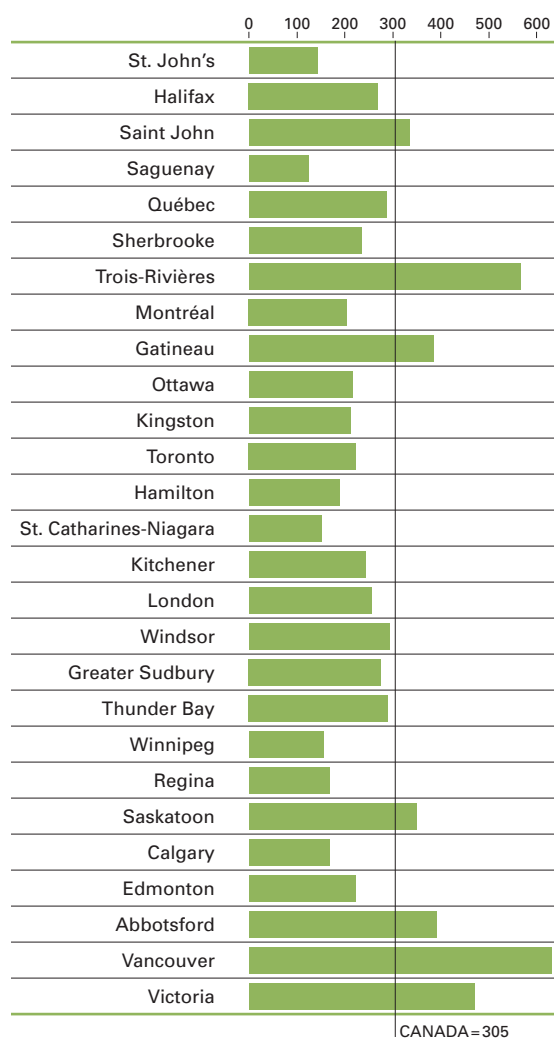
La metanfetamina se fabrica en laboratorios clandestinos con diferentes capacidades de producción. Su fuerte disponibilidad se mantuvo en todo Canadá en 2009, lo que refleja una producción estable, capaz de abastecer tanto a los mercados nacionales como mundiales, especialmente Japón y Australia. La razón es

simple: globalmente, la metanfetamina sigue siendo una de las más deseadas entre los ETA (RCMP, 2010). Al mismo tiempo, el flujo de la producción canadiense de metanfetaminas a EE.UU. es limitado, presentando cada vez más decomisos. Se estima que el 97% de la metanfetamina incautada en Canadá proviene de laboratorios nacionales (Gobierno de EE.UU. y Gobierno de Canadá, 2008). No obstante, durante los últimos años, ha habido una disminución del número de incautaciones realizadas a laboratorios de metanfetamina. Entre tanto, se ha incrementado dramáticamente el número de “super labs”<sup>21</sup> ubicados tanto al Este como al Oeste de Canadá.

21 Laboratorios clandestinos capaces de producir diez libras de metanfetamina en veinticuatro horas.

**Figura 6.6 Informe policial acerca de las tasas de los delitos asociados a las drogas en Canadá, según el censo del área Metropolitana, 2007**

Tasa de criminalidad por 100.000 habitantes



Fuente: Dirección General de Estadísticas de Canadá (2009).

La gran mayoría de los laboratorios clandestinos allanados en Canadá continúan estando situados en zonas urbanas, principalmente en la región de Vancouver, en el área metropolitana de Toronto y en la región de Montreal (Figura 6.6). Adicionalmente, los super labs, utilizados para la producción masiva de ciertas drogas sintéticas como la metanfetamina, han sido localizados por la policía en Columbia Británica, Ontario y Quebec (CISC, 2008). Aún si la participación de las pandillas de motociclistas fuera de la ley en la producción y tráfico de metanfetamina existe desde hace mucho tiempo, también hay grupos independientes activos en todo el país (*ibid.*). Estos operan en la región de Quebec y continúan especializándose en la producción de tabletas de metanfetamina para el mercado regional, así como para otras partes de Canadá. En el oeste de Canadá, el territorio del tráfico de metanfetamina de pandillas aborígenes callejeras se dirige a los centros urbanos así como a sus propias comunidades, mientras que las redes criminales asiáticas se centran cada vez más en el comercio, principalmente en Columbia Británica, Alberta y Ontario. El crimen organizado en Canadá también ha explotado las propiedades adictivas de la metanfetamina como medio para comercializar otras sustancias sintéticas (Gobierno de EE.UU. y Gobierno de Canadá, 2008). Desde 2003, entre otras sustancias, la metanfetamina ha sido un ingrediente secundario de las pastillas de éxtasis producidas por laboratorios nacionales. Entre 2004 y 2006, se observó un vínculo en drogas como la cocaína, la marihuana

### Cuadro 6.5 La participación de Canadá en grupos internacionales de lucha contra el tráfico de drogas

En el plano internacional, Canadá participa en varios grupos multilaterales tales como la ONUDD, la Comisión de Estupefacientes (Commission on Narcotic Drugs, CND), la Comisión de Prevención de la criminalidad y la Justicia Penal (CPDJP), y la Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas (CICAD).

y la heroína con la metanfetamina, cuyo objetivo es reducir costos o, posiblemente, acelerar la adicción. Sin embargo, a pesar del evidente aumento, los delitos de esta categoría representaron tan sólo el 14% de todos los delitos de drogas en 2007 (RCMP, 2010).

### Acciones emprendidas por el Gobierno de Canadá

Los informes sugieren que Canadá ha seguido en general el enfoque de EE.UU. en el comercio internacional de drogas, sin embargo, ha dedicado más recursos al tratamiento que a la ejecución (Leduc y Lee, 2003). Esto se ve en la Estrategia Nacional de Drogas de Canadá puesta en marcha en 1987 y renovada en 1992 y 1998, que hace énfasis en la reducción

### Cuadro 6.6 Drogas ilícitas: El papel del Gobierno federal (Oficina del auditor general de Canadá, 2001)

El gobierno federal no ha establecido objetivos claros.

- **Recomendación:** Para lograr los resultados deseados en cualquier programa, el gobierno debe establecer objetivos o expectativas claras susceptibles de ser medidos.

Los informes departamentales carecen de información acerca de los resultados; las estadísticas de aplicaciones de la ley que necesitan ser mejorados; Canadá no sabe cómo está manejando las drogas ilícitas.

- **Recomendación:** en cuanto al problema de drogas ilícitas en Canadá, el gobierno debe ampliar y mejorar la naturaleza de la información, por cierto escasa y obsoleta; desarrollar la información a propósito del rendimiento, incluyendo costos, expectativas y resultados; y, sobre una base amplia, informar al Parlamento y a los canadienses acerca de qué tan bien está manejando Canadá el problema de las drogas ilícitas.

Resultan esenciales una buena coordinación y el liderazgo.

- **Recomendación:** Implementar una estructura eficaz de coordinación; establecer estrategias y objetivos comunes; responder rápidamente a nuevas problemáticas; asegurarse de que las expectativas colectivas de rendimiento sean claramente indicadas; asegurarse además que el rendimiento sea evaluado y se dé información acerca de éste; generar información sobre el rendimiento global; y recomendar cambios que trasciendan las responsabilidades ministeriales.

Se necesita un equilibrio entre dos enfoques diferentes: la reducción de la demanda y la oferta de drogas ilícitas.

- **Recomendación:** Lograr este equilibrio significa la integración de la labor de todos los actores implicados en la represión, la prevención, el tratamiento, la rehabilitación y la reducción de daños.

de la demanda y el aumento del número de programas eficaces de tratamiento. Esta se centra en el abuso del alcohol y los productos farmacéuticos, así como en las drogas callejeras.

Canadá es parte de una serie de instrumentos internacionales, incluida la Convención única de 1961 sobre estupefacientes y el Convenio de sobre sustancias psicotrópicas de 1971. En 1990, poco después de la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas, de 1988, Canadá llevó a cabo una importante revisión de su legislación en materia de drogas y estupefacientes. Después de varios intentos, el gobierno aprobó el proyecto de ley C-8, Ley de reglamentación sobre drogas y otras sustancias (Controlled Drugs and Substances Act), (20 de junio, 1996). Esto hizo parte de la Estrategia Nacional sobre Drogas de Canadá (NDS) y tenía como objetivo “proporcionar un marco para el control de la importación, producción, exportación, distribución y uso de sustancias alucinógenas” (Leduc y Lee, 2003). En diciembre de 2001, el gobierno aprobó la ley C-24, que enmienda el Código Penal (Crimen organizado y aplicación de la ley). Este fue el preludio de una “fuerte legislación anti-pandillas,” el proyecto de ley C-24 intentaba “proporcionar a los funcionarios policiales las herramientas necesarias para luchar contra los grupos delictivos organizados” (*ibíd.*).

En 2001, la Oficina del auditor general publicó un informe sobre el papel del gobierno federal para resolver el problema de las drogas ilícitas en Canadá. El informe señaló importantes fallas en las estrategias gubernamentales actuales y del pasado, y formuló recomendaciones para mejorar la información, la elaboración de reportes y el liderazgo. En respuesta al informe, y como medio para aumentar los esfuerzos y reducir la producción y el tráfico de drogas en Canadá, el gobierno implementó en el año 2007 una exhaustiva Estrategia Nacional Antidrogas, dirigida por el Ministerio de Justicia de Canadá. Su objetivo es reducir la oferta y la demanda de drogas ilícitas, haciendo énfasis en disuadir a los jóvenes de consumir drogas. Se centró en tres áreas prioritarias: la lucha contra la producción ilícita de drogas y las operaciones de distribución; la prevención del uso ilícito de drogas; y la disminución de los impactos del uso de drogas, tratando y rehabilitando aquellos que padecen de dependencias (Ministerio de Seguridad Pública del Canadá, sin fecha). La estrategia también hace parte del mejoramiento de la coordinación y liderazgo entre los departamentos: Ministerio de Seguridad Pública de Canadá y los organismos de carter, incluyendo la Real Policía Montada del Canadá (RCMP), el Servicio Correccional de Canadá (SCRC), la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (ASFC), y el Consejo Nacional de libertad Condicional de Canadá (NPB), quienes comenzaron a trabajar

en colaboración con los Ministerios de Salud y de Justicia de Canadá, así como con los principales interesados en cuestiones de drogas ilícitas.

Se han desarrollado varios componentes para fortalecer la Estrategia Nacional Antidrogas y hacerla más completa. La estrategia se complementa con la Estrategia nacional de prevención de la criminalidad, a cargo del Ministerio de Seguridad Pública, cuyo objetivo es la reducción de factores tales como el uso ilícito de drogas, que colocan a ciertas poblaciones de niños y jóvenes en situación de riesgo, y la Estrategia de pandillas juveniles, centrada en prevenir que niños y jóvenes se unan a pandillas y, por otro lado, apoyarlos para que las abandonen. El 25 de agosto de 2009, el gobierno de Canadá anunció el lanzamiento de la Iniciativa Sobre Drogas Sintéticas (Synthetic Drug Initiative), siendo esta la primera estrategia de drogas de Canadá que se centra específicamente en una sola clase de drogas. Este programa es liderado por la RCMP y ha sido diseñado para impedir la producción y distribución de drogas sintéticas ilegales en Canadá, y para reducir la influencia global del crimen organizado en el tráfico de drogas en Canadá (Ministerio de Seguridad Pública de Canadá, sin fecha). Está dirigido a la industria ilícita de drogas sintéticas en tres frentes: a través de la aplicación, la disuasión y la prevención, con el objetivo inhibir el desvío de precursores químicos a partir de fuentes extranjeras y nacionales.

Al mismo tiempo, el gobierno ha comprometido aproximadamente CAD\$102 millones en la Estrategia Nacional Antidrogas para implementar el Plan de acción de ejecución (Enforcement Action Plan) (*ibíd.*). Con ello se busca aumentar la capacidad de aplicación de la ley para controlar el crecimiento de la producción de drogas sintéticas y las operaciones de distribución. Otro componente para reducir los daños asociados con el alcohol y otras drogas y sustancias lo constituye el Marco de Acción Nacional (National Framework for Action). Este programa establece el vínculo entre las iniciativas a los niveles federal, provincial, territorial, municipal y comunitario, así como las metas y las prioridades comunes; El Ministerio de Seguridad Pública de Canadá actúa como órgano coordinador de las instancias de salud, la aplicación de la ley, la policía, y los servicios correccionales.

## Prevención

La producción y el tráfico de drogas ilícitas suponen una amenaza significativa al derecho a la seguridad individual. El narcotráfico ha destruido familias y comunidades a escala mundial y ha causado efectos negativos en el bienestar socioeconómico de los ciudadanos y de ciertos Estados. Los gobiernos centran cada vez más su atención en construir comunidades



más seguras, gracias a estrategias de prevención que proporcionen medios para garantizar la estabilidad, la defensa y la protección de los derechos humanos, y que abordan las causas profundas de la producción y el consumo de drogas. De acuerdo al Informe Mundial sobre Drogas (ONUDD, 2011), se ha observado progreso en la prevención a través de la capacitación familiar, de programas dirigidos a la juventud, la prevención del VIH, el tratamiento y atención. Estos esfuerzos se ven complementados por iniciativas de sensibilización acerca de las drogas ilícitas y la adopción de una legislación que ofrezca alternativas a la encarcelación. Al mismo tiempo, la comunidad internacional ha pedido que se establezca un enfoque más amplio e integrado para ayudar a enfrentar con mayor eficacia la amenaza mundial de las drogas. Esto supone mejores datos y análisis para enriquecer las políticas y la creación de asociaciones a través de la cooperación regional, pero además que los gobiernos y la sociedad civil trabajen conjuntamente para invertir más en desarrollo, empleo productivo y seguridad.

Históricamente, en la legislación de su plataforma nacional antidrogas, Canadá ha incorporado la prevención. Más recientemente, la Estrategia Nacional Antidrogas muestra un fuerte énfasis en este sentido. En octubre de 2007, el discurso de la Corona puso de manifiesto que la estrategia es una iniciativa enfocada para lograr el objetivo de “contribuir a hacer más seguras y saludables las comunidades por medio de esfuerzos coordinados que prevengan el consumo, el tratamiento de la dependencia y reduzcan la producción y distribución de drogas ilícitas” (citado en el Ministerio de Justicia de Canadá, 2010). La estrategia incluye, entre otros puntos importantes, un enfoque en la promoción y el fortalecimiento del

uso de alternativas a la encarcelación, con un énfasis particular en los jóvenes, hombres y mujeres indígenas, y en las prostitutas de la calle; el desarrollo de conocimientos y la sensibilización de la justicia penal, de los profesionales de los servicios sociales y de salud, y del público en general acerca de los tribunales de tratamiento de drogas; y la recopilación de información y datos con el fin de promover mejores prácticas y un perfeccionamiento continuo de las maneras de proceder.

Dado que la Estrategia Nacional Antidrogas aún no ha sido evaluada en términos de resultados, resulta difícil evaluar su eficacia. Sin embargo, en términos de prevención, parece que el Plan de Acción para la Prevención es exhaustivo. Primero, para hacer frente a la prevención de la criminalidad, y a la educación y concientización sobre las drogas, ahora se cuenta con los mandatos necesarios al interior de la mayor parte de los ministerios de justicia provinciales. Segundo, el plan ha integrado esfuerzos coordinados y cooperativos de prevención, incorporando una campaña nacional quinquenal del Ministerio de Salud de Canadá, dirigida a la juventud para la prevención del consumo de drogas; ha educado al público en general, ha ofrecido apoyo a iniciativas comunitarias y a las escuelas que participan, y ha mejorado las oportunidades económicas de las comunidades afectadas.

Las prácticas de prevención prometedoras han mostrado los beneficios de la participación de las comunidades, gracias a lo cual es posible organizar respuestas efectivas tan sólo cuando las comunidades toman como suyo el problema del abuso de drogas o los problemas de producción (ONU-Hábitat, 2004). Para la prevención es crucial además fomentar la

#### Cuadro 6.7 Estrategia Nacional Antidrogas: Plan de Acción para la Prevención (Gobierno de Canadá, 2008)

El Plan de Acción para la Prevención está enfocado en la prevención del consumo de drogas ilícitas entre los jóvenes. Suministra información a los más afectados por el consumo de drogas, entre ellos los padres, los jóvenes, los educadores, las autoridades policiales y las comunidades. El plan propone:

- Reorientar las actuales estrategias de prevención del uso de drogas apoyadas en la comunidad, programas y servicios para la juventud.
- Proporcionar información directamente a los padres, educadores y profesionales de la salud.
- Desarrollar materiales escolares basados en el conocimiento y las estrategias de prevención, dirigidos a estudiantes de primaria y secundaria.
- Desestimular el consumo de drogas ilícitas a través de una nueva campaña nacional de sensibilización pública.
- Proporcionar ayuda financiera para el desarrollo de proyectos locales en aquellas comunidades que hagan frente al desafío cada vez mayor del consumo de drogas ilícitas entre los jóvenes.

El gobierno de Canadá se ha comprometido a invertir nuevos fondos, equivalentes a \$30 millones CAD durante cinco años para apoyar el Plan de Acción para la Prevención. Estos nuevos fondos reforzarán los esfuerzos de prevención ya existentes.

### Cuadro 6.8 Seguridad en las calles y ley en las comunidades (Ministerio de Justicia de Canadá, 2011)

Establecer penas mínimas obligatorias por delitos graves asociados a las drogas, cometidos con fines de criminalidad organizada o cuyo objetivo sean los jóvenes. El proyecto de ley apoya los esfuerzos de la Estrategia Nacional Antidrogas para combatir la producción y distribución ilícita de drogas y, atacando a los proveedores de drogas, ayuda a neutralizar las empresas criminales. En el contexto de esta iniciativa, los delitos graves asociados a las drogas incluyen la producción, el tráfico de drogas, su posesión con fines de tráfico, su importación y exportación, y su posesión con fines de exportación.

Modificación de la Ley de Reglamentación sobre Drogas y otras Substancias con el fin de establecer penas mínimas obligatorias para los delitos arriba mencionados con drogas del Anexo I, tales como la heroína, la cocaína y la metanfetamina, y del Anexo II, como la marihuana. En general, la pena mínima obligatoria se aplicaría cuando se trata de un factor agravante, incluso cuando la producción de la droga constituye un problema que amenace la seguridad o la salud. Adicionalmente, se ha aumentado de siete a catorce años la pena máxima por producción de drogas del Anexo II, como la marihuana.

participación de los actores claves (autoridades locales, policía, servicios de salud, ONG, etc.) junto con los miembros de la comunidad.

Dada su alta vulnerabilidad, en este proceso los jóvenes deben movilizarse y levantar su voz. La experiencia muestra que los enfoques más efectivos son aquellos donde se trabaja para incluirlos y no para excluirlos (CIPC, 2007). Arriesgarse a promover la participación de los jóvenes en las estrategias de prevención se ve cada vez más como una forma importante de responder a su exclusión social y a la vez para desarrollar intervenciones efectivas. Son ellos quienes más saben acerca de sus propias necesidades y acerca de qué se puede hacer, y además gozan de una posición ideal para hablar, influir a sus compañeros y actuar como poderosos investigadores, formadores, promotores y diseñadores de programas y proyectos (ONU-Hábitat, 2004).

Al mismo tiempo, puesto que las oportunidades de desarrollo pueden actuar como alternativas a la participación en el mercado de las drogas ilícitas, es necesario abordar los temas de la desigualdad y las malas condiciones socioeconómicas. La toma de conciencia por parte del público en general es una herramienta importante para tener un impacto en el ciclo suministro-demanda. Por ejemplo, la OIT y la OMS instan para que los lugares de trabajo, tanto públicos como privados, participen en la prevención del abuso de drogas.

Para abordar el tema de la producción de drogas ilícitas en Canadá se requiere de métodos integrales basados en la prevención. Además de las estrategias del gobierno, existe en todo el país un amplio número de iniciativas de prevención que han sido y seguirán siendo aquellas que se apoyan en la comunidad. El Ministerio de Seguridad Pública de Canadá ha invertido en los últimos años una importante cantidad de recursos en iniciativas de lucha antidrogas y contra

las pandillas, con un fuerte enfoque en la prevención y la participación de la comunidad (ver Ministerio de Seguridad Pública de Canadá, sin fecha). Al mismo tiempo, las ciudades han desarrollado estrategias que apuntan a mejorar la coordinación entre los proyectos, fomentar la participación de la comunidad, fortalecer las capacidades de las personas que trabajan en la zona y establecer alianzas con las diversas partes interesadas. Algunos ejemplos: la Estrategia de Reducción de la Criminalidad en la Ciudad de Surrey (Grupo de trabajo del alcalde sobre la Reducción de la Criminalidad y la Seguridad Pública, 2007), la Coalición de Calgary (Ministerio de salud de Alberta, 2005), y la Estrategia de la Comunidad de Edmonton contra las Drogas (Grupo de trabajo para la Estrategia Comunitaria Antidrogas de Edmonton, 2007).

## Conclusiones

Al parecer la posición de Canadá (a partir de las estrategias nacionales dirigidas a las iniciativas locales) en cuanto a la producción de drogas ilícitas, consiste en un enfoque fuerte en cuanto a la prevención. Es posible que con el reciente depósito del Proyecto de ley C-10 —Ley de Seguridad en las Calles y las Comunidades (Safe Streets and Communities Act)— por medio de la cual el gobierno rinde cuentas sobre la criminalidad general, tengan lugar cambios significativos en perspectiva en cuanto a la legislación que afecta a la producción, el tráfico, la posesión y los delitos relacionados con las drogas. El Proyecto de ley C-10 incluye la Ley sobre las Penas que Sancionan el Crimen Organizado en Materia de Drogas (Penalties for Organised Drug Crime Act) (proyecto de ley S-10), dirigida al crimen organizado a través de la imposición de sentencias más severas por posesión y producción de drogas ilícitas con fines de tráfico. Ésta contiene varias enmiendas a la Ley de Reglamentación sobre Drogas y otras Substancias,

**Cuadro 6.9 Estrategias urbanas (Ministerio de Salud de Alberta, 2005; Grupo de Trabajo para la Estrategia Comunitaria Antidrogas de Edmonton, 2007; Grupo de Trabajo del Alcalde sobre la Reducción de la Criminalidad y la Seguridad Pública, 2007)**

**Columbia Británica:**

La Estrategia de Reducción de la Criminalidad en la Ciudad de Surrey incluye:

- La reducción de la criminalidad y aumento de la seguridad ciudadana.
- Una mayor participación del público en la reducción de la criminalidad.
- Una mayor integración de todas las partes interesadas.
- La participación en la reducción de la criminalidad.
- El mejoramiento de la conciencia pública en cuanto a la realidad y a la percepción de la criminalidad.

Paralelamente a esto, la ciudad produjo el documento *Community Response to Marijuana Grow Operations: A Guide towards Promising Practices and Responding to Marijuana Grow Operations* (Respuestas comunitarias frente a las operaciones de cultivo de marihuana: guía de prácticas prometedoras y respuestas a las operaciones de cultivo de marihuana) —un manual comunitario como medio de asistencia a las comunidades en Colombia Británica.

**Alberta:**

La Coalición de Calgary se creó para hacer frente a las operaciones ilegales de cultivo de marihuana en toda la ciudad. Es la primera vez que en Canadá se implementa una iniciativa comunitaria orientada a la acción (enfocada en la prevención y la producción de drogas), formada por partes interesadas que representan al sector privado, organismos de seguridad pública, al sector legislativo/judicial, al gobierno local, y a los delegados comunitarios. La coalición estableció un “equipo de seguridad” que, seguido de una intervención policial, pudiese ingresar a las propiedades y evaluar las condiciones; desarrolló además un programa de formación para quienes respondan en primer lugar; y se comprometió a realizar campañas de sensibilización pública.

La Estrategia de la Comunidad de Edmonton contra las Drogas se creó en el año 2004. Su objetivo es prevenir y reducir los efectos nocivos del alcohol y del consumo de drogas entre jóvenes de hasta veinticuatro años. Sus metas incluyen la comprensión, cada vez más común, de las consecuencias de las adicciones, establecer una estructura de liderazgo para coordinar una respuesta comunitaria, y desarrollar e implementar un plan de acción sostenible. Adicionalmente, iniciar talleres comunitarios para mejorar la coordinación de proyectos y crear asociaciones para la participación comunitaria. La estrategia integra la Coalición Ops para erradicar el cultivo de la marihuana (Edmonton Stop Marijuana Grow Ops Coalition), que se centra en la educación y la sensibilización del público acerca de cómo hacer crecer las operaciones e informar acerca de ellas; la promoción de cambios legislativos y políticos alrededor del crecimiento de las operaciones, y la coordinación para establecer puentes con otras agencias, socios y comunidades.

tales como introducción de penas mínimas obligatorias para algunos delitos de drogas y aumento de penas para otros delitos.

En términos de prevención, no ha habido mucho debate en torno al impacto del Proyecto de ley C-10 y de la Ley sobre las Penas que Sancionan el Crimen Organizado en Materia de Drogas. Por una parte, se argumenta a que tienden hacia un enfoque represivo y elimina la discrecionalidad judicial, impidiendo a los jueces considerar factores subyacentes que afectan a las poblaciones en riesgo. Es más, no hace mucho por prevenir la criminalidad y la violencia, rehabilitar los delincuentes o indemnizar a las víctimas. Por otra parte, el gobierno afirma que el proyecto de ley es crucial para promover la seguridad en las comunidades en Canadá dado que, por

ejemplo, mejorará la eficiencia global del sistema judicial en la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas. Adicionalmente, el gobierno afirma que el Proyecto de ley C-10 demuestra un compromiso con las víctimas, y asegura que los delincuentes serán responsabilizados por sus actos. En cualquier caso, si el proyecto de ley es aprobado, se requerirá algún tiempo antes de que los posibles efectos y resultados de la legislación sean tangibles. Al mismo tiempo, aun si el proyecto de ley puede tener un impacto significativo sobre la producción de drogas ilícitas en Canadá, todavía no se sabe si su efecto será a favor o en contra de las iniciativas de prevención ya existentes en el país, entre ellas la Estrategia Nacional Antidrogas, y si la prevención seguirá siendo el fundamento de los esfuerzos canadienses para mejorar la seguridad en las comunidades.







Noche agitada en el mercado de Varanasi, India. Una multitud de compradores y comerciantes en medio del bullicio en una calle de la ciudad. Mumbai, India. Noviembre 27 de 2010.  
© Gary Martin/iStockphoto

**7**

# **SEGURIDAD EN LAS CIUDADES:**

**Encuesta Global del CIPC de 2011**



Ciudad de México es una de las más grandes ciudades del mundo, con una población estimada de 25 millones de habitantes.  
© Andrés Balcazar/iStockphoto



# Seguridad en las ciudades:

Encuesta Global del CIPC de 2011



## Introducción

Actualmente, la exigencia de acciones orientadas por las evidencias y la formulación de políticas, es muy elevada. Se necesita información puntual y útil para responder a las necesidades de seguridad de las comunidades en todo el mundo, y especialmente en lugares tan diversos y complejos como lo son las ciudades modernas. La recopilación de datos se ha convertido en una prioridad para los gobiernos y otras organizaciones, así como una herramienta para los responsables de la toma de decisiones y también para informar y validar las políticas. La falta de información y el desinterés por recopilarla pueden llevar a la toma de decisiones políticas costosas e infructuosas. En el intento por reunir información acerca del papel y la acción de las autoridades locales en materia de prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana de forma sistemática, en el año 2011 el CIPC puso en marcha la Encuesta Global sobre Seguridad en las Ciudades. Esta es la primera encuesta de su tipo y busca recoger información vital acerca de la seguridad ciudadana y la prevención de la criminalidad en las ciudades. En la actualidad es la primera base de datos sobre la seguridad en las ciudades de todo el mundo, lo que facilitará el análisis comparativo de las iniciativas locales. En este capítulo del Informe Internacional se presenta por primera vez algunos de los principales resultados de la Encuesta Global.

## Metodología y diseño de la Encuesta

La Encuesta Global sobre Seguridad en las Ciudades fue diseñada como una herramienta para reunir información acerca de la prevención de la criminalidad urbana a nivel internacional y, como tal, para obtener respuesta de los responsables de las políticas de prevención de la criminalidad y/o la seguridad pública a nivel de ciudades y municipios. En este sentido, la Encuesta Global es una “encuesta a expertos”. Fue diseñada para ser utilizada en un formato Web y fue traducida a cuatro idiomas —inglés, francés, portugués y español— con el fin de hacerla tan accesible como fuese posible.

La Encuesta Global se dividió en tres secciones principales. La primera recopila datos sobre las características socioeconómicas generales de las ciudades encuestadas, así como información confidencial acerca de la persona que responde (nombre, dirección, lugar de trabajo, posición, etc.). También se recogieron datos sobre la población municipal, el presupuesto y la característica rural o urbana, así como las respuestas relacionadas con la naturaleza de los problemas de la criminalidad en el municipio y las capacidades de aplicación de la ley. Esto incluyó información sobre los delitos denunciados y el tamaño de la fuerza policial. La segunda sección reúne las respuestas acerca de los programas de prevención de la criminalidad en la ciudad (en aquellos casos en que no contaban con programas, se exploró el por qué). Esta fue la sección más larga de la Encuesta Global y exploró el diseño del programa de prevención de la criminalidad, su implementación con relación al presupuesto, las asociaciones, los objetivos, la participación de los diferentes niveles de gobierno, la financiación y el plazo, y los diagnósticos y evaluaciones. El objetivo principal de esta sección era reunir la información más detallada posible acerca del programa de prevención. Por último, la tercera sección explora las percepciones de los encuestados con respecto a algunas cuestiones relacionadas con la criminalidad en la comunidad, tales como el alcohol y las drogas, la violencia armada y las pandillas. Se indagó además la prioridad dada a la seguridad con relación a otras cuestiones tales como el empleo, la salud y la educación. La Encuesta Global fue distribuida mediante una técnica de bola de nieve, utilizando para ello las grandes redes internacionales del CIPC<sup>22</sup>.

Sin duda alguna, en una encuesta de esta naturaleza existen limitaciones. Un problema potencial es el relacionado con la representatividad. Para poder representar plenamente la riqueza de las experiencias mundiales, el número de respuestas tendría que ser significativamente mayor. Hay miles de ciudades en el mundo. Es evidente que incluso el estudio más

<sup>22</sup> El CIPC está muy agradecido con todos sus asociados y colegas por el apoyo brindado en la difusión y promoción de la Encuesta Global.



ambicioso, no podría esperar obtener un conjunto plenamente representativo de las respuestas y, menos aún, en los primeros meses. En consecuencia, no pretendemos que esta encuesta sea representativa de la totalidad de las ciudades del mundo. Sin embargo, creemos que proporciona información vital acerca de las tendencias y perspectivas de la prevención de la criminalidad, que puede ser de utilidad tanto para los responsables de la toma de decisiones como para los académicos. Otra barrera es el idioma. Al limitar la cantidad de idiomas a los que se tradujo la Encuesta Global, el número de respuestas posibles se redujo a ciertas regiones y grupos lingüísticos. La traducción a idiomas como el mandarín, el ruso, el árabe y otros, hubiese permitido una muestra mayor. Sin embargo, aun teniendo en cuenta las limitaciones descritas, el número de respuestas y de países representados es un indicador significativo de la importancia que han ganado en los últimos tiempos la seguridad y, más específicamente, la prevención de la criminalidad.

El CIPC está recibiendo respuestas a la Encuesta. La fecha límite para esta publicación era el 25 de octubre de 2011, y los datos no reflejan las respuestas recibidas después de esa fecha. Después de la fecha de corte, se inició un proceso de depuración mediante el cual se identificaron las posibles respuestas “falsas” o “vacías”. Las respuestas falsas eran las que proporcionaban datos falsos evidentes (por ejemplo, un presupuesto municipal de: “1000.000.000.000.000”); las respuestas vacías eran aquellas en las que el encuestado comenzaba dando su información personal, pero no respondía a nada más; después de un contacto posterior infructuoso con el entrevistado para animarlo a responder, se eliminaba la entrada de datos. Estas respuestas perdidas ascendieron al 6% de todas las respuestas.

**Tabla 7.1 Respuestas por región/país en la Encuesta Global**

REGIÓN	NÚMERO DE RESPUESTAS POR PAÍS	%
Suramérica	10	29%
Europa occidental y central	9	26%
África occidental y central	6	18%
Norteamérica	3	9%
Centro América y el Caribe	3	9%
África oriental	1	3%
Sudáfrica	1	3%
Asia oriental y el Pacífico	1	3%

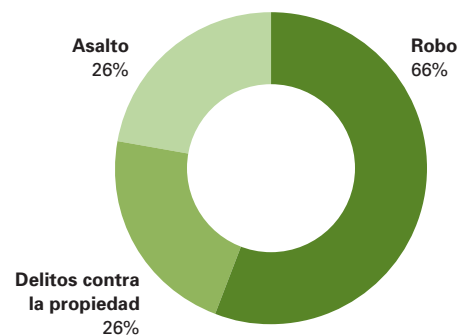
Fuente: CIPC (2011).

## La Encuesta: datos descriptivos generales de los encuestados

Se obtuvieron en total 174 respuestas completas para la Encuesta Global en un período de cinco meses. Significativamente, treinta y cuatro países están representados: el 17% de los países del mundo (la Tabla 7.1 muestra la tasa de respuestas por región). Es un número importante y hace que los resultados sean aún más útiles. La mayoría de los encuestados eran urbanos, con un 59% dicen serlo y un 37% mixto. Esto refleja la realidad de la urbanización que se ha hecho cada vez más frecuentes en las últimas décadas. Con una mayor parte de la población urbana, sus problemas y asuntos se han vuelto esenciales para la prevención de la criminalidad.

La Figura 7.1 presenta los tres delitos más denunciados: el robo, los delitos contra la propiedad y el asalto. Esto nos da una idea de las posibles áreas de atención para elaborar las políticas de prevención. Los municipios son en gran medida responsables de su seguridad pública. La Figura 7.2 muestra que hasta en un 88% de los encuestados está a cargo, a diferentes niveles, de los programas de seguridad pública. Los gobiernos locales siguen siendo encomendados y participan en la seguridad pública. Este es un avance importante pero debe ser fortalecido, asegurando que tengan la suficiente capacidad para hacer frente a las amenazas de la criminalidad. Esto

**Figura 7.1 Los delitos más denunciados en la Encuesta Global**



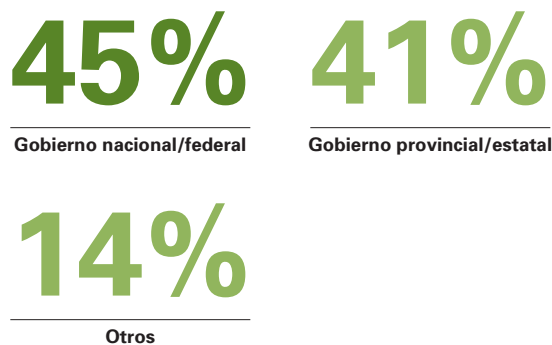
Fuente: CIPC (2011).

**Figura 7.2 ¿Es la seguridad pública parte de las responsabilidades de los municipios?**



Fuente: CIPC (2011).

Figura 7.3 Otros niveles de gobierno implicados en la seguridad pública



Fuente: CIPC (2011).

es especialmente cierto cuando los gobiernos locales se enfrentan a amenazas importantes como, por ejemplo, el crimen organizado.

Es de notar que, en muchos casos, el municipio no es el único actor responsable de la prestación de la seguridad pública a nivel municipal. La Figura 7.3 muestra el nivel de participación de otros actores nacionales, como el gobierno central y las provincias o Estados, con responsabilidad compartida casi por igual.

Otro asunto igualmente importante es la fuente de financiación para los programas de seguridad pública, ya que muchas veces se determina el uso del presupuesto. Los diferentes programas políticos pueden entrar en conflicto cuando el presupuesto es compartido, y una supervisión limitada también puede crear una política ineficiente. La Figura 7.4 muestra las principales fuentes de financiación de los programas locales de seguridad pública. Podemos ver que la mayor parte del dinero para estos programas proviene del presupuesto municipal (67%), seguido por una distribución casi igual entre los gobiernos central y provincial/estatal, con 14% y 11% respectivamente. En consecuencia, los municipios participan activamente para ofrecer un programa funcional de seguridad pública desde la perspectiva financiera. Los gobiernos locales necesitan el apoyo total del gobierno nacional y otros niveles de gobierno para poder cumplir con esta responsabilidad.

Un tema de interés para el CIPC es la necesidad de contar con observatorios de la criminalidad y centros de monitoreo locales. El CIPC ha participado en muchos proyectos como estos y también está en el proceso de diseñar una metodología para la certificación de los observatorios, de acuerdo con los estándares internacionales de calidad. Por lo tanto, en la Encuesta Global se formuló una pregunta relacionada con la presencia de observatorios y centros de control. La respuesta (Figura 7.5) es alentadora: más del 50% de los encuestados afirmó tener un centro de

Figura 7.4 Principales fuentes de financiación para el presupuesto de seguridad



Fuente: CIPC (2011).

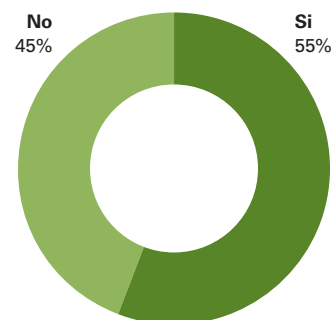
monitoreo u observatorio. Aunque esto significa sólo un pequeño esfuerzo para la recopilación de datos sobre la criminalidad, es claramente una tendencia positiva que puede ser fortalecida en el futuro como una herramienta de prevención.

### Prevención de la criminalidad en las ciudades

El principal objetivo de la Encuesta Global es generar información acerca de la prevención de la criminalidad en zonas urbanas. La Figura 7.6 muestra el porcentaje de municipios que tienen una estrategia de prevención de la criminalidad o de seguridad ciudadana. Es alentador ver que casi tres cuartas partes de los encuestados indican la presencia de una estrategia de prevención de la criminalidad o de seguridad ciudadana en su comunidad.

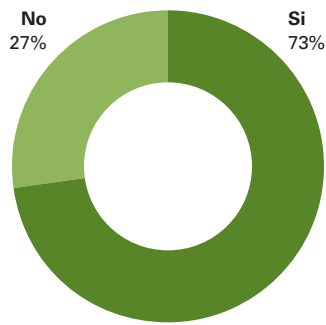
En aquellos casos donde no se contaba con ninguna estrategia, se preguntó a los encuestados la razón de esto. La Figura 7.7 muestra sus respuestas. Las

Figura 7.5 ¿Cuenta la ciudad o el municipio con un observatorio de la criminalidad (o centro de monitoreo) relacionado con la prevención de la criminalidad y/o la violencia en general?



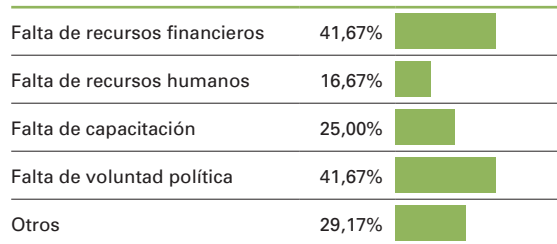
Fuente: CIPC (2011).

**Figura 7.6 ¿Cuenta el municipio con una estrategia y/o política de prevención de la criminalidad o de seguridad ciudadana?**



Fuente: CIPC (2011).

**Figura 7.7 Razones por las que el municipio no ha desarrollado una estrategia y/o política**



Fuente: CIPC (2011).

razones más comunes obtenidas por las cuales no se contaba con un programa de prevención o de seguridad ciudadana eran, casi en igual grado, la falta de motivación política y la falta de respaldo financiero. En tercer lugar, encontramos la falta de capacitación, lo que subraya la importancia del desarrollo de capacidades a nivel local.

Los principales objetivos de los programas de prevención y de seguridad ciudadana responden a las necesidades locales de la población (ver Figura 7.8). Los encuestados consideran que el robo es el delito en el que más se centran los programas. Curiosamente, a los problemas de salud tales como el abuso de sustancias y la seguridad en la escuela también se les da importancia, como también a las poblaciones vulnerables y a la seguridad vial; estos problemas se encuentran presentes en muchas comunidades, especialmente en las comunidades urbanas. Por lo general, el crimen organizado es responsabilidad del gobierno central, lo que se refleja en el bajo nivel de centralidad que tienen éste y el tráfico de personas en estos programas, a pesar de que, como hemos visto en este Informe, el tráfico de personas puede ser abordado con éxito a nivel local a través de estrategias de prevención.

**Cuadro 7.1 Desarrollo de capacidades para la prevención: el ejemplo de Mauritania (ONUDD, 2011)**

Este programa interinstitucional de la ONU —PNUD, UNICEF, UNODC, y el Fondo de Población de la ONU (UNFPA)— tiene como objetivo prevenir los conflictos y las tensiones entre las comunidades a través de los siguientes enfoques multisectoriales e integrados: el fortalecimiento de la cohesión social a través de la promoción de la unidad nacional y la ciudadanía; el desarrollo de políticas que permitan una distribución equitativa de los recursos; el establecimiento de mecanismos para la resolución de conflictos y el diálogo; y el fortalecimiento del Estado de derecho mediante el desarrollo de las capacidades de los actores en las áreas de prevención y manejo de conflictos. La contribución de la ONUDD a este programa apoya la creación de estructuras de resolución de conflictos, actividades para fomentar el diálogo y la mediación social, y actividades que combinan las prácticas tradicionales con el uso de mecanismos jurídicos formales y los órganos de toma de decisiones.

La siguiente pregunta lógica se refiere al tipo de estrategias de prevención implementadas como parte del programa de prevención. Los mecanismos disponibles para la prevención son muchos, aunque por lo general los programas locales se centran en campañas de sensibilización. Esto es seguido por la prevención situacional de la criminalidad. La Figura 7.9 ilustra esto. La prevención social o local de la criminalidad también es muy utilizada, ya que los gobiernos locales están en capacidad de trabajar para fomentar la cohesión social y crear un ambiente de confianza en la comunidad. Un buen ejemplo de esto es el programa High Point expuesto en el Capítulo 6, que está dedicado a la prevención del consumo de drogas en los países desarrollados. Para obtener buenos resultados en los programas de prevención de la criminalidad, es muy importante lograr la participación de la comunidad y de otros actores. Es alentador saber que casi el 94% de los encuestados afirma contar con asociaciones incorporadas en sus programas. En la mayoría de los casos (el 90%), el socio es la policía. Cerca del 75% está asociado con los servicios educativos y otras asociaciones vecinales. Las políticas de prevención de la criminalidad conducen a una mayor participación de la comunidad. Es importante señalar que casi el 60% de los programas cuenta con el sector privado entre sus socios. El CIPC ha estado trabajando desde hace algún tiempo para promover este tipo de asociaciones, y su último proyecto en Colombia es un buen ejemplo de ello (ver Figura 7.10 y Cuadro 7.2).

**Figura 7.8 Cuestiones cubiertas por la estrategia y/o política municipal**

**Nota :** El total no suma el 100% dado que un programa puede tener más de un enfoque y por lo tanto se ha mencionado en más de un caso.

Delincuencia juvenil	84,13%	
Robo (comercial o residencial)	74,60%	
Abuso de sustancias	68,25%	
Seguridad en los colegios y universidades	68,25%	
Población vulnerable*	61,90%	
Seguridad vial y transporte público	60,32%	
Violencia doméstica	57,14%	
Bandas callejeras	53,97%	
Violencia armada	42,86%	
Homicidio	34,92%	
Delitos de odio y de motivación racial	33,33%	
Crimen organizado	25,40%	
Trata de personas	23,81%	
Otros	17,46%	
Prostitución, comercio sexual	15,87%	
Corrupción	15,87%	

\* (ancianos, jóvenes, niños, mujeres, etc.)

Fuente: CIPC (2011).

Los diferentes actores pueden participar en las diferentes etapas de la estrategia, es decir, en su diseño, implementación y/o evaluación. La Encuesta Global preguntó a los encuestados en qué etapa participan los asociados (La Figura 7.11 presenta las respuestas). Al menos el 80% de los asociados participan en su diseño e implementación. Este número desciende a 50% cuando se trata de la evaluación. Este es un punto débil que trataremos más adelante.

Uno de los actores más importantes en el proceso de diseño e implementación de las políticas de prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana es la sociedad civil. Es alentador saber que los encuestados parecen estar asumiendo esto: los informes acerca de la participación de la comunidad son altos. Sin embargo, no todos los encuestados respondieron a esta pregunta directamente. Por lo tanto, las cifras deben tomarse con precaución, ya que éstas pueden reflejar sólo aquellos encuestados donde la sociedad civil participa en sus programas y estrategias, sesgando así sus respuestas en el sentido de un alto nivel de participación de la sociedad civil. En todo caso, es importante destacar la importancia de la

**Figura 7.9 Medidas preventivas llevadas a cabo como parte de la estrategia y/o plan de prevención**

Campañas de sensibilización	82,54%	
Prevención situacional de la criminalidad	80,95%	
Prevención social de la criminalidad	76,19%	
Otros	23,81%	

Fuente: CIPC (2011).

**Figura 7.10 Socios**

Servicios policiales	89,83%	
Servicios educativos/ consejos escolares	76,27%	
Asociaciones de vecinos	74,58%	
Sector privado	57,63%	
Otros organismos municipales	45,76%	
Servicios judiciales	40,68%	

Fuente: CIPC (2011).

**Figura 7.11 Etapa de la estrategia y/o política en que participan los socios**

Definición de la estrategia	84,75%	
Implementación	81,36%	
Evaluación	50,85%	
Otros	6,78%	

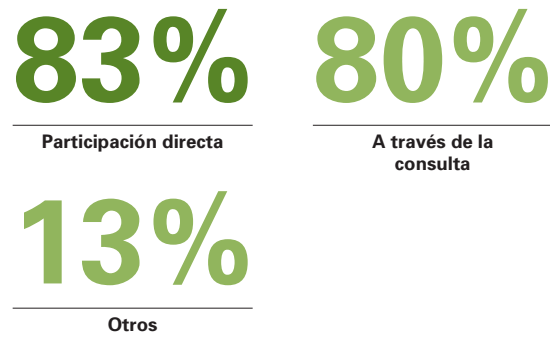
Fuente: CIPC (2011).

participación de la sociedad como miembro activo en todas las etapas de la política de prevención de la criminalidad. La Figura 7.12 muestra el nivel de participación de la sociedad civil en estos temas por autoridades.

Conocer los problemas que enfrenta la comunidad es muy importante, para lo cual se han diseñado algunas herramientas con el fin de identificar sus necesidades más apremiantes. Las auditorías y diagnósticos de la seguridad son herramientas muy utilizadas para este propósito. A las comunidades se les anima hacer uso de ellas para generar pruebas e información sólida acerca de sus necesidades, e informar mejor a los políticos para el diseño de los programas. La Figura 7.13 muestra las tasas de utilización de las auditorías y de diagnósticos de la seguridad. Entre quienes respondieron, el 70% en algún momento



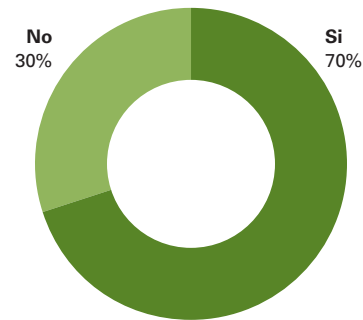
Figura 7.12 ¿Cómo participa la sociedad civil en el desarrollo de la estrategia y/o política?



Fuente: CIPC (2011).

había implementado una auditoría de seguridad o una herramienta de diagnóstico. Este es un porcentaje muy alto y apunta hacia una mayor comprensión, a nivel local, de la necesidad de generar información sólida sobre la cual basar las decisiones que afectan a la comunidad. Esto nos lleva a la cuestión de los recursos en materia de datos. Muchas localidades luchan por el acceso a datos consistentes. A menudo, las autoridades deben tomar decisiones basadas en no mucho más que un buen conocimiento de los problemas locales. Este enfoque tiene sus limitaciones, y se necesitan datos más sólidos para ser utilizados

Figura 7.13 ¿Ha realizado el municipio un diagnóstico o una auditoría de seguridad sobre cuestiones de seguridad?



Fuente: CIPC (2011).

en los programas y tomar decisiones acerca de las prioridades. La Encuesta Global pidió a los encuestados hacer una lista de sus fuentes de información más comunes (la Figura 7.14 presenta los resultados). Como es de esperar, la mayoría utiliza datos suministrados por la policía, con estadísticas de la justicia penal y luego, encuestas de victimización. También se utilizan los datos de los servicios sociales y otras organizaciones, pero en menor medida.

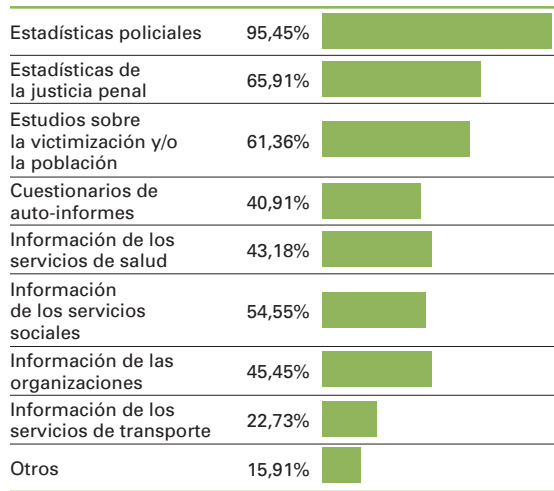
### Cuadro 7.2 Asociaciones público-privadas: experiencia del CIPC en Bogotá, Colombia

El enfoque del CIPC reside en la movilización de una amplia gama de actores de diferentes sectores (gobiernos nacionales y locales, sociedad civil, sector privado, medios de comunicación, etc.) para desarrollar estrategias de participación, con lo cual todos los actores aportan su propia experiencia y sus conocimientos para contribuir a la prevención de la criminalidad. Desde hace algunos años, el CIPC ha fomentado las asociaciones público-privadas como una tendencia de colaboración que puede tener un impacto positivo en la reducción de la criminalidad, en relación no sólo a las empresas sino también a la comunidad en su conjunto.

En el 2011, el CIPC se asoció con la Cámara de Comercio de Bogotá y el Banco Mundial para desarrollar una guía para fomentar la colaboración público-privada en la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia. El sector privado ocupa un lugar clave desde el cual puede contribuir positivamente al bienestar y la seguridad de las comunidades. Las empresas y negocios tienen activos y conocimientos que pueden contribuir significativamente a la prevención de la criminalidad (por ejemplo, la gestión de proyectos y habilidades de mercadeo, la influencia en los medios de comunicación, la creatividad y la innovación, el acceso a la tecnología y los recursos, etc.).

Utilizando esta guía, el CIPC, la Cámara de Comercio, y el Banco Mundial buscan fomentar y animar al sector privado a participar en los proyectos de prevención de la criminalidad y la violencia que beneficiarán a las comunidades. La publicación presenta un amplio panorama acerca de cómo las empresas están cada vez más preocupadas por mejorar las condiciones sociales y de vida (responsabilidad social corporativa) a través de iniciativas para crear comunidades más seguras. Ofrece un compendio de prácticas de diferentes regiones (América, África, Asia, Oceanía, etc.), donde el sector privado está participando en proyectos de prevención de la criminalidad y la violencia. Por otra parte, la guía explica paso a paso cómo las empresas y negocios preocupados por la seguridad ciudadana pueden participar en las iniciativas de prevención de la criminalidad.

**Figura 7.14 Recursos de datos utilizados para evaluar e identificar los problemas de criminalidad en el municipio**



Fuente: CIPC (2011).

Los resultados son el motor de toda política, y la prevención de la criminalidad no es inmune a esto. Les pedimos a los encuestados que hicieran una lista de los resultados de las políticas que habían implementado. La Figura 7.15 presenta estos resultados. La mayoría de las iniciativas reportan resultados positivos en la reducción de la criminalidad. Esto se ve fortalecido por informes que presentan una disminución de la percepción de la inseguridad, así como el fortalecimiento de la cohesión social. Cerca del 25% de los programas aún no reporta ningún resultado. Existe la posibilidad de que las respuestas a esta pregunta sean demasiado optimistas. Sin embargo, dan sustento al principio de que la prevención de la criminalidad vale la pena porque realmente reduce la criminalidad y el miedo a la criminalidad a largo plazo.

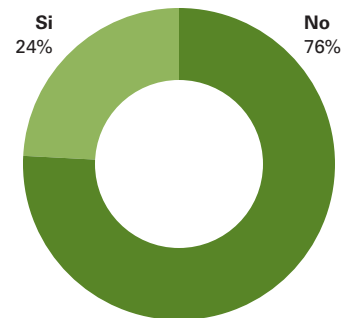
Según la información presentada en este capítulo, las noticias con relación a la prevención de la criminalidad y las políticas de seguridad ciudadana son muy alentadoras. La mayoría de los encuestados ya cuentan con una estrategia, lo que ha producido resultados que muestran una reducción de los índices de criminalidad, así como del temor a la criminalidad y a la percepción de inseguridad. Sin embargo, existe un componente adicional para una estrategia exitosa: la verificación y evaluación de los resultados, las políticas y los programas. Los resultados de la Encuesta en esta área son menos alentadores. En general, la verificación y la evaluación no se han generalizado (la Figura 7.16 muestra los resultados). Casi el 74% de todos los programas no han sido verificados independientemente. Un panorama similar se presenta cuando analizamos las respuestas de las evaluaciones (Figura 7.17): más del 60% de las estrategias no

**Figura 7.15 Resultados hasta la fecha de estrategias/políticas municipales de prevención de la criminalidad**



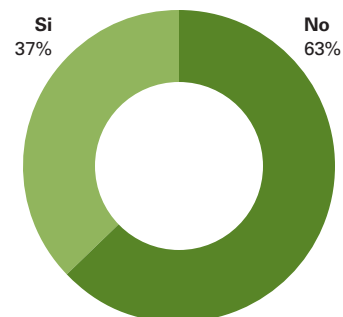
Fuente: CIPC (2011).

**Figura 7.16 ¿Han sido verificados los resultados independientemente?**



Fuente: CIPC (2011).

**Figura 7.17 ¿Ha sido evaluada la estrategia y/o política municipal de prevención de la criminalidad?**



Fuente: CIPC (2011).

**Figura 7.18 Factores importantes en una comunidad pacífica**

**Nota :** Los encuestados clasificaron las variables de uno a cinco, en orden de importancia (siendo 1 la más importante y 5 la menos importante).



han sido evaluadas. Esto pone en duda los resultados de muchos de los programas y estrategias existentes, y constituye una importante deficiencia que requiere más atención.

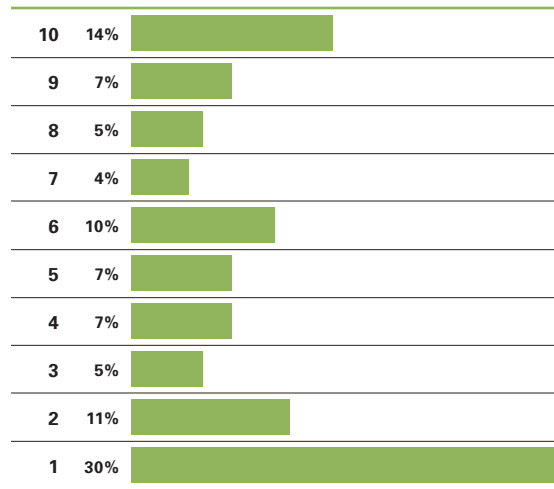
## Percepciones a nivel municipal

La última sección de la Encuesta Global pidió a los encuestados que respondieran a una serie de preguntas con respecto a lo que ellos consideran como los más importantes problemas de seguridad en sus comunidades. La Figura 7.18 muestra que la salud sigue siendo la prioridad número uno, seguida muy de cerca por la seguridad. De hecho, la diferencia entre las dos es de un escaso 1,2%, lo que indica que podría estar dentro del margen de error. Estas dos son seguidas por la pobreza, la educación y el empleo. Los resultados muestran claramente que la seguridad se ha convertido en una prioridad para muchas comunidades.

La Encuesta Global también realizó una pregunta con respecto a la violencia armada (Figura 7.19). Los resultados muestran que una gran cantidad de municipios están preocupados por este tema: el 14% lo considera como un “problema muy grande”. Las cinco principales categorías (problemas de medianos a grandes, o de seis a diez) constituyen el 40% de las respuestas. Esto significa que el 40% de los encuestados están preocupados, en cierto grado, por la violencia armada en sus comunidades. Esto puede tener graves consecuencias en la política en el futuro, así como en la percepción acerca de las armas a nivel local.

**Figura 7.19 Percepciones acerca de la violencia armada en el municipio**

**Nota:** Cero no es un problema en absoluto; diez es un problema muy grave.

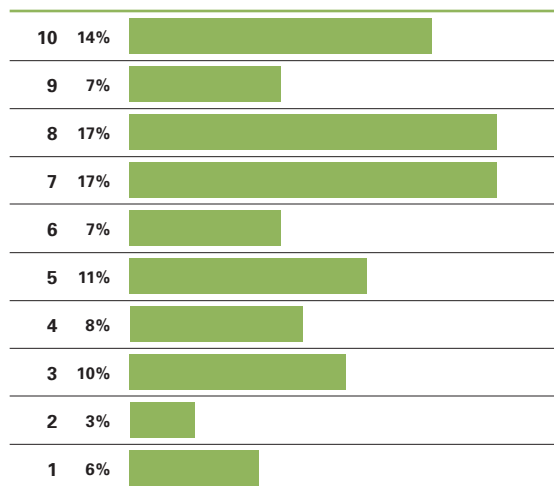


El abuso de alcohol muestra un patrón similar, como es evidente en la Figura 7.20: el 62% de los encuestados se encuentra en las primeras cinco categorías (desde ‘algo preocupados’ hasta ‘muy preocupados’ por este tema).

El tráfico de drogas también es un problema que está creciendo en importancia a nivel local. Como se presentó en el Capítulo 6, este problema ya no existe solamente en los países en vía de desarrollo,

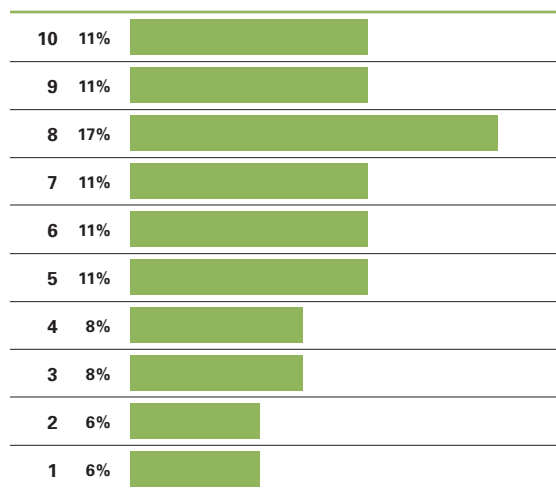
**Figura 7.20 Percepciones acerca del abuso de alcohol en el municipio**

**Nota:** Cero no es un problema en absoluto; diez es un problema muy grave.



**Figura 7.21 Percepciones acerca del tráfico de drogas en el municipio**

**Nota:** Cero no es un problema en absoluto; diez es un problema muy grave.



Fuente: CIPC (2011).

al contrario, cada vez está más presente en todos los países del mundo. Por lo tanto, las cinco principales categorías para esta cuestión ocupan poco más del 60% de las respuestas. Una vez más, la mayoría de los encuestados están preocupados por los efectos del tráfico de drogas en sus comunidades.

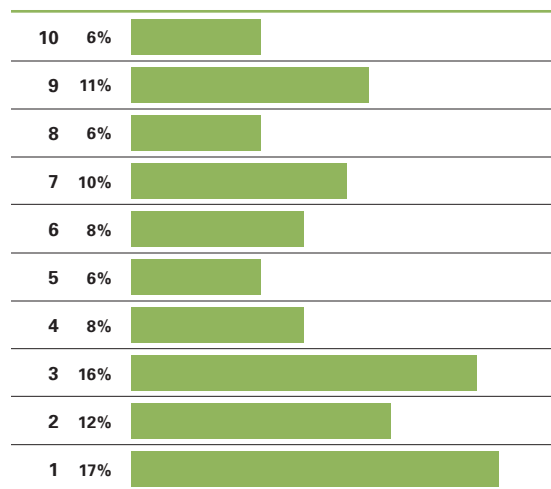
Por último, las bandas y pandillas juveniles también parecen ser una preocupación prioritaria. La Figura 7.22 presenta los resultados para esta pregunta. Como se aprecia, este tema también muestra un alto nivel de preocupación.

## Conclusiones

Los primeros resultados de la Encuesta Global sobre Seguridad en las Ciudades son alentadores y están dirigidos a aquellas áreas donde se requiere trabajar más para lograr mejores resultados. La Encuesta muestra una importante presencia de programas e ideas para la prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana a nivel local. Ofrece una imagen clara acerca de una amplia variedad de estrategias que no sólo incluyen a los actores nacionales en todos los niveles sino, además, parece estar conduciendo hacia una mayor participación de otros actores, tales como el sector privado. No obstante esta buena noticia, existe la necesidad de elaborar una mayor diversidad de estrategias. Observamos una atención exagerada en las campañas de sensibilización y una menor en otras estrategias igualmente exitosas, tales como la capacitación laboral y el trabajo directo tanto con las víctimas como con los victimarios potenciales. Por ahora, es alentador ver el alto nivel de consulta y participación de la comunidad en los procesos de

**Figura 7.22 Percepciones acerca de las bandas y pandillas juveniles en el municipio**

**Nota:** Cero no es un problema en absoluto; diez es un problema muy grave.



Fuente: CIPC (2011).

toma de decisiones, y existen pruebas de un mayor uso de opciones de recolección de datos, tales como el monitoreo y los observatorios, así como la consulta con otras fuentes de información para el propósito de elaboración de la estrategia. Todos éstos apuntan a lograr buenos resultados en cuanto a la reducción de la criminalidad y la creación de un entorno más seguro para las comunidades.

Sin embargo, los resultados también muestran una deficiencia importante: un nivel muy bajo de verificación y evaluación de los programas y estrategias de prevención de la criminalidad. Este es un asunto serio que todos los actores involucrados deben abordar. La evaluación es tan importante como la participación de la comunidad para el continuo éxito de las políticas. Sin embargo, sólo alrededor del 25% de los encuestados dijeron que sus programas fueron evaluados o verificados de manera independiente. Esta es una prueba clara de un área importante en la cual

### Cuadro 7.3 El futuro de la Encuesta Global

La Encuesta Global contiene más información que aún no ha sido explorada. Ésta constituye una herramienta y una fuente de información a largo plazo. En un futuro próximo, el CIPC podrá presentar análisis específicos acerca de las regiones y países con base en los resultados de la Encuesta. A medida que aumentan las respuestas, se pondrán en marcha nuevas emisiones de la Encuesta, como una forma de acceder a la información a través del tiempo y así poder llevar a cabo análisis más matizados.



centrar la atención en el futuro. La evaluación y revisión de las políticas hace parte integral del proceso de prevención de la criminalidad y, de ser posible, debe tener en cuenta tres principales componentes que deben ser incluidos en todas las evaluaciones:

1. Qué tan bien han sido implementados los programas y las políticas, y hasta qué punto han alcanzado los objetivos fijados.
2. Los resultados inmediatos de los proyectos, tanto los esperados como los inesperados.
3. Los resultados a largo plazo y el impacto de estos programas.

Esto se puede hacer en el marco de la medición del desempeño, es decir, una práctica que tiene como objetivo identificar los factores que pueden tener impacto en los resultados de un programa para informar a los responsables de la toma de decisiones acerca de las mejores formas de adoptar medidas con respecto a sus políticas. Esto se basa en la generación de indicadores de desempeño y datos a largo y corto plazo, y también examina la responsabilidad financiera de los programas y la claridad en cuanto a su definición y propósito. Esta es una herramienta

de las muchas que se pueden implementar para analizar y evaluar los resultados y el desempeño de un determinado programa de seguridad. Muchos países han hecho avances en la integración de la prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana en las principales políticas, pero aún queda mucho por hacer en términos de formalizar la evaluación como parte integral de este proceso.

Según la Encuesta Global, las pandillas, la violencia armada, el tráfico ilícito y el abuso de sustancias en general, son grandes preocupaciones a nivel de la comunidad. Esto se debe tener en cuenta al diseñar las estrategias de seguridad ciudadana, ya que éstas deben tratar aspectos que pueden ser mucho más complejos que los que tradicionalmente enfrentan las comunidades. La violencia armada es un muy buen ejemplo de ello: es una gran preocupación para los encuestados y requiere alianzas más fuertes a nivel nacional e internacional, así como la movilización de todos los actores de la comunidad de manera concertada. Será necesario definir nuevas estrategias de prevención para abordar esta cuestión, tarea que la comunidad deberá asumir en un futuro muy cercano.

# Conclusiones finales

La prevención de la criminalidad está llegando a ser uno de los principios centrales de las políticas contra la criminalidad. Durante la década pasada, y desde la publicación de los lineamientos de la ONU, se ha venido avanzando considerablemente en la integración de la prevención de la criminalidad en la elaboración de políticas basadas en la evidencia. Actualmente, las iniciativas en materia de prevención son comunes a todos los niveles de gobierno y de las organizaciones comunitarias. A pesar de ello, aún queda mucho por hacer para generalizar la prevención. El Informe Internacional sobre la Prevención de la Criminalidad y la Seguridad Ciudadana 2012 del CIPC explora varias problemáticas que pueden contribuir a alcanzar este objetivo. Esta tercera edición del Informe Internacional trata cuatro temas diferentes, todos de importancia internacional.

Primero, trata y analiza el tráfico y la explotación de seres humanos, un crimen de gran importancia en las agendas de gobiernos y organizaciones. Presenta cómo la atención internacional ha generado una importante cantidad de leyes relacionadas con el tráfico humano, y cómo éstas han sido llevadas —poco a poco— a los planes nacionales de acción. Se subraya el importante papel que juega la prevención en estos planes, así como el progreso realizado en el terreno a través de dos estudios de caso. El mundo avanza rápidamente para enfrentar el problema del tráfico humano, como lo evidencian un importante número de gobiernos que han adoptado el PAN, en los últimos diez años. No obstante, dado su alcance global, el crimen continúa siendo un tema preocupante y constituye un desafío. Es importante destacar igualmente los vínculos entre tráfico y explotación de personas. Actualmente existen al menos doce millones de “esclavos modernos en el mundo”, muchos de ellos víctimas del tráfico. Los dos fenómenos están entrelazados y por tanto deben ser tratados juntos de forma holística. La prevención a través de la educación, el desarrollo y la inversión pueden conducir a cambios positivos en los dos frentes, junto a programas de prevención de corto plazo para aquellos que se encuentren en riesgo.

El Informe da igualmente una mirada a una gran experiencia en materia de prevención del crimen y la seguridad ciudadana en asentamientos informales. En la medida en que cada vez un mayor número de personas vive en las ciudades, como nunca antes en la historia, los gobiernos y las ciudades están enfrentando importantes desafíos, tratando de hacer que las áreas urbanas y suburbanas sean lugares seguros para sus habitantes. Son muchos los problemas y la utilización de una variedad de enfoques que han dado buenos resultados. Resulta importante subrayar que la participación ciudadana en forma de asociaciones multisectoriales es un ingrediente clave en el éxito de las iniciativas de seguridad en el terreno, especialmente en aquellas comunidades afectadas por altos niveles de informalidad y criminalidad. La urbanización a escala mundial subraya la importancia de enfrentar la criminalidad que mil millones de personas, que viven en estas condiciones, experimentan cada día.

Este Informe analiza igualmente dos situaciones muy recientes en materia de prevención de la criminalidad: los escenarios de postconflicto y de postdesastre, y la producción de drogas en los países desarrollados. Las secuelas de un desastre natural, tales como un terremoto o un maremoto, constituyen un periodo muy delicado durante el cual las tasas de ciertas formas de criminalidad tienden a aumentar en tales situaciones. Los Estados débiles pueden verse excedidos por las necesidades de la gente; los Estados más fuertes pueden también tener dificultades para hacer frente a las emergencias. Aparte de las trágicas pérdidas de vidas humanas y de medios de sustento que ocurren en un desastre, los esfuerzos de reconstrucción constituyen oportunidades para construir comunidades más seguras y saludables. La inclusión de la prevención de la criminalidad como una directriz en las intervenciones de reconstrucción y emergencia pueden tener, y ciertamente lo han tenido, como lo fue en el caso de Chile, un impacto positivo en las comunidades afectadas.

Igualmente, la prevención de la criminalidad cumple un papel importante en los escenarios de postconflicto. La seguridad es un ingrediente clave para lograr una paz duradera y asegurar la seguridad de

las comunidades y, en este sentido, es importante circunscribir el conflicto para lograr el éxito de cualquier proceso de desarme y de paz. La seguridad es la más importante base a partir de la cual, reconstruir las instituciones de la gobernabilidad, y la prevención de la criminalidad evolutiva puede constituir un factor preponderante en este proceso, paralelamente a los programas de seguridad locales. Los dos escenarios, el postconflicto y el postdesastre, constituyen una oportunidad para generar, a través de intervenciones específicas, una reconstrucción más segura de instituciones más democráticas.

La producción de drogas en los países en vía de desarrollo ha venido aumentando recientemente, y muchos de estos países son productores de cannabis y de drogas sintéticas, tales como el éxtasis y las metanfetaminas. En estos países, las comunidades han experimentando así los efectos de los mercados activos de la droga a nivel local. Varias iniciativas han mostrado que la prevención a nivel local puede contribuir a reducir el daño causado por las drogas en una comunidad. Por ejemplo, con relación a la producción de la metanfetamina, es importante tratar de restringir el mercado de los precursores tanto como sea posible, como una manera de limitar la habilidad de los criminales para producir la droga. Los métodos basados en la comunidad resultan prometedores para la prevención (y la erradicación) de los mercados locales de drogas, como lo muestran los resultados de la experiencia High Point en EEUU. Al fomentar la eficacia colectiva de la comunidad, es posible manejar mejor los factores de riesgo en el futuro. Por otra parte, los planes nacionales, como aquellos diseñados por Australia y Canadá, demuestran la importancia de la elaboración de políticas guiadas con base en la evidencia y un enfoque completo que detenga el suministro, la demanda y los factores de salud que están en juego en el tráfico de drogas.

Finalmente, el Informe Internacional presenta los primeros resultados de la Encuesta Global sobre seguridad en las ciudades, un importante esfuerzo del CIPC realizado con el fin de producir datos e información acerca de los programas de prevención de la criminalidad a escala internacional. La Encuesta fue lanzada al inicio de 2011 y obtuvo una muy buena tasa de respuestas. Se recibieron cerca de 200 respuestas provenientes de treinta y cuatro países. Se obtuvo información alentadora en términos de la prevalencia de los programas de prevención de la criminalidad y de una mayor evidencia de su reciente crecimiento en este sentido. Muchas ciudades también reportaron asociaciones entre el sector público y privado, así como con comunidades locales. Considerando esto, existen muchas necesidades por resolver en términos de evaluación y de verificación. La evaluación necesita ser reconocida como un elemento clave en cualquier estrategia de prevención: para que las iniciativas tengan éxito, éstas deben ser sometidas a una sólida evaluación científica y fiable, con el fin de asegurar que los futuros programas puedan beneficiarse de las lecciones aprendidas y mejorar.

El Informe Internacional sobre la Prevención de la Criminalidad y la Seguridad Ciudadana de 2012 hace parte de la visión de largo plazo del CIPC, por medio de la cual desea contribuir al desarrollo de la prevención de la criminalidad. Como en las anteriores ediciones, esperamos sinceramente que la nueva edición de este Informe fomente la iniciativa, la creatividad y la imaginación de los actores responsables de la elaboración de políticas entorno a la prevención de la criminalidad a todos los niveles, y que esto sea un llamado a la acción para crear, ahora y en el futuro, comunidades seguras y saludables en todo el mundo.

# Anexo 1

## Miembros del Comité editorial del Informe Internacional del CIPC

### **Marcelo AEBI**

Profesor de criminología  
Institut de criminologie et de droit pénal  
Universidad de Lausana  
Lausana, Suiza

### **Kauko AROMAA**

Director, Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha  
contra la Delincuencia (HEUNI)  
Presidente, Scandinavian Research Council for Criminology  
Helsinki, Finlandia

### **Elena AZAOLA**

Investigadora  
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en  
Antropología Social  
México

### **Alioune BADIANE**

Director  
Oficina Regional para África y los Estados Árabes  
Programa de Naciones Unidas para los asentamientos  
humanos (ONU-Hábitat)  
Nairobi, Kenia

### **Claudio BEATO**

Director  
Centro des Estudos de Criminalidade e Segurança Pública  
Universidad federal de Minas Gerais  
Belo Horizonte, Brasil

### **Gustavo BELIZ**

Especialista en Modernización del Estado  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Washington D.C., Estados Unidos

### **Adam CRAWFORD**

Profesor  
Escuela de Derecho  
Universidad de Leeds  
Reino Unido

### **Benoît DUPONT**

Profesor, Escuela de criminología  
Director, Centre international de criminologie comparée (CICC)  
Universidad de Montreal  
Montreal, Canadá

### **Ross HASTINGS**

Profesor de criminología  
Departamento de criminología, Universidad de Ottawa  
Director adjunto, Institut pour la prévention de la  
criminalité (IPC)  
Ottawa, Canadá

### **Tim HOPE**

Profesor de criminología  
Departamento de criminología  
Salford, Reino Unido

### **Peter HOMEL**

Analista sénior  
Australian Institute of Criminology (AIC)  
Canberra, Australia

### **Azzedine RAKKAH**

Director de investigaciones  
Centre d'Études et de Recherches Internationales (CERI)  
Paris, Francia

### **Slawomir REDO**

Retirado de la Sección justicia/División de operaciones  
Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito  
(ONUDD)  
Viena, Austria

### **Dennis ROSENBAUM**

Director y profesor de justicia penal  
Departamento de justicia penal  
Universidad de Illinois  
Chicago, Estados Unidos

### **Benjamin SANTA MARIA**

Especialista en modernización del Estado  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Puerto España, Trinidad-y-Tobago

### **Michael TONRY**

Profesor de derecho y políticas públicas  
Universidad de Minnesota  
Estados Unidos

### **Elrena VAN DER SPUY**

Profesora asociada  
Centro de criminología  
Departamento de derecho público, Facultad de derecho  
Universidad del Cabo  
Sudáfrica

### **Carlos J. VILALTA**

Profesor asociado  
Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)  
México

### **Jennifer WOOD**

Profesora asociada,  
Departamento de justicia penal  
Universidad Temple  
Filadelfia, Estados Unidos

### **Anne WYVEKENS**

Directora de investigación,  
Centre national de la recherche scientifique (CNRS)  
Centre d'études et de recherches de sciences administratives  
et politiques (CERSA)  
Paris, Francia



## Anexo 2

### Lista de los autores de las Contribuciones

**Anna ALVAZZI DEL FRATE**

Directora de investigaciones de la organización  
Small Arms Survey  
Suiza

**Piera BARZANÒ**

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito  
Austria

**Jennifer BECKER**

Directora del programa de la protección y empoderamiento  
de las mujeres  
International Rescue Committee  
Rumbek, Sudán del Sur

**Vincenzo CASTELLI**

Director de proyectos  
Onlus Nova Consorzio per l'innovazione sociale  
Italia

**Yvon DANDURAND**

Asociado sénior  
International Centre for Criminal Law Reform and  
Criminal Justice Policy  
Canadá

**Leticia PEÑA**

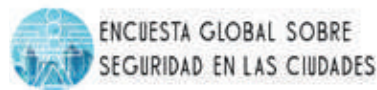
Profesora e investigadora  
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez  
México

**Jennifer Erin SALAHUB**

Investigadora principal y líder de equipo en el grupo para los  
Estados vulnerables y afectados por conflictos  
North-South Institute  
Canadá

## Anexo 3

### Encuesta Global sobre Seguridad en las Ciudades



#### **Participe en la primera encuesta global llevada a cabo por el CIPC ([www.crime-prevention.intl.org](http://www.crime-prevention.intl.org)) sobre estrategias municipales en materia de prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana.**

La Seguridad urbana es un tema cada vez más importante para las ciudades del mundo entero. Con el propósito de presentar un panorama internacional sobre las estrategias desarrolladas en materia de seguridad, le pedimos responder a este cuestionario y así tomar parte en el primer análisis comparativo sobre las iniciativas locales de prevención de la criminalidad a nivel mundial.

Creado en torno a seis temáticas, este cuestionario recoge informaciones sobre las acciones y el nivel de compromiso de su municipio / ciudad en materia de prevención de la criminalidad; responderlo le tomara alrededor de 30 minutos.

Cuando envíe el cuestionario no dude en transmitirnos sus preguntas o comentarios. Por otra parte, las informaciones que identifiquen el municipio (como su nombre) serán estrictamente anónimas y serán

utilizadas únicamente de forma interna por el CIPC; igualmente, la base de datos podrá ser compartida con nuestros miembros para fines exclusivamente de investigación. Toda utilización de información nominal será sometida a la aprobación del municipio y no será en ningún caso divulgada. De ser necesario es posible que nos comuniquemos con Ud. después de haber recibido su cuestionario.

Si prefiere completar este cuestionario vía Internet, entre en el enlace siguiente:

<https://www.surveymonkey.com/s/encuestaglobalsobresseguridadenlasciudades>

Le agradecemos su tiempo y su disponibilidad para responder el cuestionario. Le pedimos enviárnoslo de regreso por correo electrónico o vía correo postal a la siguiente dirección:

Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC)  
465, rue Saint-Jean, bureau 803  
Montréal (Québec) H2Y 2R6 CANADA  
T +1.514.288.6731 F +1.514.288.8763  
[globalsurvey@crime-prevention-intl.org](mailto:globalsurvey@crime-prevention-intl.org)

## Información del contacto<sup>1</sup>

Nombre: \_\_\_\_\_

Puesto: \_\_\_\_\_

Dirección: \_\_\_\_\_

Nombre de la ciudad/distrito/barrio/municipio:

\_\_\_\_\_

País: \_\_\_\_\_

Teléfono: \_\_\_\_\_

Correo: \_\_\_\_\_

Sitio web: \_\_\_\_\_

## Section 1. Indicateurs socio-économiques de la municipalité / ville

1. ¿Qué características tiene su municipio / ciudad?:  
\_\_\_\_\_
2. Est-ce que votre municipalité / ville est :
  - ¿Urbana?
  - ¿Rural?
  - ¿Combinacion de los dos?
3. ¿Cuál es el presupuesto total anual de su municipio? (En moneda local)  
\$ \_\_\_\_\_
4. Si la información es disponible. ¿Cuál es la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes dentro de su municipio?  
\_\_\_\_\_
5. ¿Cuáles son los 3 crímenes mas denunciados dentro de su municipalidad?
  1. \_\_\_\_\_
  2. \_\_\_\_\_
  3. \_\_\_\_\_ N/D

<sup>1</sup> Se solicita esta información en caso que debamos ponernos en contacto con usted, con el objeto de profundizar en ciertas respuestas. La información del contacto no será en ningún momento publicada.

## Sección 2. Infraestructura del municipio / ciudad

6. ¿La seguridad pública es responsabilidad del municipio?
  - SI
  - NO
7. ¿Qué otras entidades políticas están implicadas en la seguridad pública? Marque las respuestas correctas.
  - Gobierno federal
  - Gobierno estatal
  - Otros: \_\_\_\_\_
8. ¿El municipio tiene su propio servicio de seguridad (ej. policía municipal, agentes de seguridad municipal) etc.?
  - SI:
    - ¿De cuántos miembros está compuesto ese servicio?
    - \_\_\_\_\_
  - NON,  *passez à la question 10.*
9. ¿El servicio de seguridad está armado?
  - SI
  - NO
10. ¿Cuál es el presupuesto permitido para la seguridad?  
\$ \_\_\_\_\_ (En moneda local)
11. ¿Cuál es la fuente de financiamiento principal para la implementación de esta estrategia/ política?
  - Presupuesto municipal
  - Gobierno Central
  - Empresa privada
  - Contribuyente internacional
  - Otro (favor de especificar): \_\_\_\_\_
12. ¿Su municipalidad dispone de un observatorio de seguridad<sup>2</sup> especializado en problemáticas de criminalidad o de orden social?
  - SI (¿Cómo se llama?): \_\_\_\_\_
  - NO

<sup>2</sup> Observatorio de la criminalidad se refiere a una entidad o equipo de trabajo encargado de realizar investigaciones y análisis para conocer las tendencias de la criminalidad dentro del territorio de la municipalidad, con el fin de influir en las políticas, proponer soluciones a diferentes situaciones problemáticas e identificar problemáticas emergentes.

### Sección 3. Descripción de la estrategia/ política de prevención

13. ¿Su municipalidad dispone de una estrategia o política en prevención de la criminalidad o en seguridad urbana?
- SI: ¿En qué fecha entro en funcionamiento (dd/mm/aaaa)?
- \_\_\_\_\_
- ¿Qué período de tiempo cubre la estrategia (en años)?
- \_\_\_\_\_
- NO : ¿Por qué su municipalidad no ha desarrollado una estrategia o política? Marque las respuestas correctas y *pase a la pregunta 33*.
- Falta de recursos financieros/materiales
- Falta de recursos humanos
- Falta de capacitación
- Resistencia institucional
- Otra (favor de especificar):
- \_\_\_\_\_
14. ¿Cuáles son las áreas que señala esta estrategia o política municipal? Marque las respuestas correctas.
- Robo en local comercial
- Violencia armada
- Homicidios
- Violencia conyugal
- Delincuencia juvenil
- Seguridad vial y transporte público
- Seguridad en establecimientos escolares
- Corrupción
- Drogas
- Crimen por odio/xenofobia
- Pandillas, bandas de jóvenes
- Trata de seres humanos
- Otra (favor de especificar)
- \_\_\_\_\_
15. ¿Qué tipos de actividades de prevención se llevan a cabo en el marco de dicha estrategia? Marque las respuestas correctas.
- Programas de sensibilización<sup>3</sup>
- Prevención situacional<sup>4</sup>
- Prevención social del delito<sup>5</sup>
- Otra (Por favor especificar)
- \_\_\_\_\_
16. ¿Existe en su municipalidad un comité o un departamento especialmente encargado de la ejecución de esta estrategia/política?
- NO: ¿Cuál es el servicio encargado de esta estrategia/política?
- \_\_\_\_\_
- SI: ¿Cuántos empleados tienen?
- \_\_\_\_\_
17. ¿Existen socios u otros copartícipes dentro del marco de la política/estrategia de prevención?
- SI (marque las respuestas correctas):
- Servicios de policía
- Servicios judiciales
- Ministerio de educación/establecimientos escolares
- Empresas de transporte público de pasajeros
- Empresas de seguridad privada
- Otro (por favor especificar):
- \_\_\_\_\_
- NO, *pase a la pregunta 19*
18. ¿En qué etapa de su estrategia/política municipal suele implicarse a estos socios o copartícipes? Marque las respuestas correctas.
- Diseño de la estrategia
- Implementación de la estrategia
- Evaluación de la estrategia
- Otro (por favor especificar):
- \_\_\_\_\_
19. ¿En qué forma está la sociedad civil<sup>6</sup> implicada en su estrategia/política municipal?
- SI (marque las respuestas correctas):
- Participación
- Consulta
- Otro (por favor especificar):
- \_\_\_\_\_
- NO
20. ¿Ha realizado un diagnóstico de seguridad<sup>7</sup> detallado de los problemas de seguridad existentes sobre el territorio de su municipio?
- NO, *pase a la pregunta 23*
- SI

3 ej: programas de prevención sobre las drogas, la seguridad vial, etc.

4 ej: sistemas de video-vigilancia, mejoramiento urbano, etc.

5 ej: actividades socio-culturales dirigidas a jóvenes, acompañamiento de personas salidas de prisión, etc.

6 En la sociedad civil se incluyen tanto las organizaciones lucrativas como las sin fines de lucro, así como las asociaciones de ciudadanos. Con el término «comunidad» se hace referencia a un grupo o sector específico que porta una identidad o intereses comunes.

7 Un diagnóstico de seguridad se utiliza para evaluar los problemas y retos presentes en el interior de una municipalidad determinada; para desarrollar estrategias apropiadas con el fin de aumentar la seguridad de la población.



21. ¿Qué actor estuvo a cargo de dirigir este diagnóstico? Marque las respuestas correctas.

- La municipalidad
- Otro nivel gubernamental
- Consultor independiente
- Universidad (¿Cuál?)

Otro (favor de especificar):

---

22. ¿De qué informaciones dispone para evaluar los problemas de criminalidad en su municipio y elaborar una estrategia/política? Marque las respuestas correctas.

- Estadísticas policiales
  - Estadísticas judiciales
  - Encuesta de victimización u otras encuestas hechas a la población
  - Cuestionarios de violencia auto-denunciada
  - Datos provenientes de los servicios de salud
  - Datos provenientes de los servicios sociales
  - Datos provenientes de otras organizaciones
  - Datos provenientes del transporte público
  - Otro (favor de especificar):
- 

23. ¿Ha utilizado algún nuevo sistema de geocodificación de la criminalidad (por ejemplo ESRI, MapInfo)? Marque las respuestas correctas.

- NO
  - Geo-codificación
  - Vigilancia por video
  - Otro (favor de especificar):
- 

#### Sección 4. Resultados de la estrategia/política de prevención de la criminalidad

24. ¿Cuáles son hasta hoy los resultados de su estrategia/política municipal? Marque las respuestas correctas.

- Disminución de la delincuencia
  - Disminución del sentimiento de inseguridad
  - Reforzamiento de la cohesión social
  - No hay a la fecha resultados disponibles.
  - Otro (favor de especificar):
- 

25. ¿Quién está encargado de continuar la compilación de los resultados? Marque las respuestas correctas.

- Observatorio municipal
  - Servicio de policía
  - Comité de seguridad pública
  - Organización internacional
  - ONG
  - Otro (favor de especificar):
- 

26. ¿Los resultados son comprobados en forma independiente?

- NO
  - SI (marque las respuestas correctas):
    - Por una organización internacional
    - Otro nivel gubernamental
    - Por otra organización local
    - Otro (favor de especificar):
- 

27. ¿Los resultados son públicos?

- NO
- SI
- En forma parcial

#### Sección 5. Evaluación de la estrategia/política de prevención de la criminalidad

28. ¿Ha realizado alguna evaluación de sus políticas/estrategias municipales vinculadas a la prevención de la criminalidad o a la seguridad cotidiana?

- NO, pase a la pregunta 32
- SI

29. ¿Qué tipo de evaluación(es) se ha(n) llevado a cabo? Marque las respuestas correctas.

- Evaluación de implantación
  - Evaluación de impacto
  - Evaluación costos/beneficios
  - Otra (favor de especificar):
- 

30. ¿Quién realizó la evaluación? Marque las respuestas correctas.

- La Municipalidad
  - Otra instancia administrativa
  - Una organización internacional
  - Una universidad (favor de especificar):
- 

Otra (favor de especificar):

---

31. ¿Fueron integradas las observaciones llevadas a cabo en el marco de la evaluación al desarrollo futuro de la estrategia/política municipal?
- NO, *pase a la pregunta 33*
- SI (¿De qué manera?)  
*pase a la pregunta 33:*
- 
32. ¿Por qué? Marque las respuestas correctas.
- Falta de fondos
- Falta de recursos técnicos
- Falta de experticia
- Falta de tiempo
- No fue necesario
- Otra (favor de especificar):
- 
37. ¿Percibe las pandillas como un problema dentro de su municipalidad?
- (0 : no es un problema; 10 : Es un gran problema)
- 0    1    2    3    4    5
- 6    7    8    9    10
38. En su municipio, ¿qué elementos constituyen factores que podrían tener una incidencia en el desarrollo de estrategias de prevención? Marque las respuestas correctas.
- Falta de recursos financieros/materiales
- Falta de recursos humanos
- Falta de formación
- Falta de visión a largo plazo
- Resistencia por parte del gobierno
- Dificultad en la formación de asociaciones internacionales
- Difficulté à former des partenariats internationaux
- Influencia de grupos de interés o de grupos de presión
- Otra (favor de especificar) :
- 

## Sección 6. Percepción en materia de seguridad

33. En su opinión, ¿cuáles son los elementos más importantes que intervienen para lograr que en una ciudad se viva bien? Designe a cada uno de los elementos por orden de importancia la cifras del 1 al 5, (1 es el más importante y 5 el menos importante).
- \_\_\_\_\_ Empleo / Economía
- \_\_\_\_\_ Salud
- \_\_\_\_\_ Estrategia de prevención de la criminalidad/Seguridad pública
- \_\_\_\_\_ Eliminación de la pobreza
- \_\_\_\_\_ Educación
34. ¿Percibe la violencia armada como un problema dentro de su municipalidad?
- (0 : no es un problema; 10 : Es un gran problema)
- 0    1    2    3    4    5
- 6    7    8    9    10
35. ¿Percibe el abuso del alcohol como un problema en un su municipalidad?
- (0 : no es un problema; 10 : Es un gran problema)
- 0    1    2    3    4    5
- 6    7    8    9    10
36. ¿Percibe el tráfico de drogas como un problema en su municipalidad?
- (0 : no es un problema; 10 : Es un gran problema)
- 0    1    2    3    4    5
- 6    7    8    9    10

# Bibliografía

## Obras citadas

### Capítulos 1 y 2

#### Introducción e Información sobre la criminalidad y tendencias a observar

Aromaa, Kauko. 2007. "Trafficking in Human Beings: Uniform Definitions for Better Measuring and for Effective Counter-Measures." En *Measuring Human Trafficking. Complexities and Pitfalls*, editado por Ernesto Savona y Sonia Stefanizzi, 13-26. Nueva York: Springer.

Baker, Bruce. 2002. *Taking the Law into Their Own Hands: Lawless Law Enforces in Africa*. Aldershot: Ashgate.

Bales, Kevin. 2005. *Understanding Global Slavery: A Reader*. Los Ángeles, CA: University of California Press.

Bate, Roger. 2008. *Making a Killing: The Deadly Implication of the Counterfeit Drug Trade*. Washington, DC: AEI Press.

Banco Mundial. 2011. Crimen y Violencia en América Central. Un Desafío para el Desarrollo, Banco Mundial, 2011.

Bonfanti, Gabriele, y Thierry Wagenknecht. 2010. "Los factores humanos ayudan a reducir las agresiones y el fraude en el pago de billetes". Ginebra: Transport Public Genevois.

Blumstein, Alfred, y Joel Wallman. 2000. *The Crime Drop in America*. Cambridge: Imprenta de la Universidad de Cambridge.

Callanan, Valerie J. 2005. *Feeding the Fear of Crime: Crime-Related Media and Support for Three Strikes*. Nueva York: LFB Scholarly Publication.

CPDJ (Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal). 2011. "Report on the 20th Session." Viena: CPDJ.

CIPC (Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad). 2010. *Informe Internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas*. Montreal: CIPC.

CIPC (Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad). 2011. *Comparative Report on Types of Interventions Used for Youth at Risk of Joining a Street Gang*. Montreal: CIPC.

Cordner, Gary. 2010. *Reducing Fear of Crime. Strategies for Police*. Washington, DC: United States Department of Justice.

Dills, Angela, Jeffrey Miron, y Garret Summer. 2008. "What Do Economists Know About Crime?" Documento de trabajo 13759. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Eschholz, Sarah. 1998. *Television and Fear of Crime: The Effect of Content on Audience Perceptions*. Cambridge: UMI Dissertation Publishing.

Farall, Stephen D., y Lee Murray. 2008. *Fear of Crime: Critical Voices in an Age of Anxiety*. Nueva York: Taylor & Francis.

Fauran, Blandine. 2011. "Les enjeux de la lutte contre les faux médicaments." *Cahiers de la Sécurité* 15: 63-72.

Florida, Richard. 2011. "Why Crime is Down in America's Cities." *The Atlantic*, julio 13.

Fukuyama, Francis. 2010. "Transitions to the Rule of Law." *Journal of Democracy* 21 (1): 33-44.

Garland, David. 2001. *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Chicago, IL: University of Chicago Press. Versión en español, La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea, Gedisa, 2005.

Graham, Currie, Alexa Delbosc, y Sarah Mahmoud. 2010. "Perception and Realities of Personal Safety on Public Transport for Young People in Melbourne." Melbourne: Institute of Transport Studies, Monash University.

Harrendorf, Stefan, Heiskanen Markku, y Steven Malby. 2010. "International Statistics on Crime and Justice." Helsinki: European Institute for Crime Prevention and Control.

Harris, Julian, Philip Stevens, y Julian Morris. 2009. *Keeping it Real: Combating the Spread of Fake Drugs in Poor Countries*. Washington, DC: International Policy Network.

HSRP (Human Security Report Project). 2010. "Human Security Backgrounder." Vancouver: HSRP.

Johnson, Craig, y Tim Forsyth. 2002. "In the Eyes of the State: Negotiating a 'Rights-Based Approach' to Forest Conservation in Thailand." *World Development* 30 (9): 1591-605.

Loukaitou-Sideris, Anastasia, y Camille Fink. 2009. *Addressing Women's Fear of Victimization in Transportation Settings: A Survey of U.S. Transit Agencies*. Los Ángeles, CA: University of California.

McDonald, Ziggy. 2002. "Official Crime Statistics: Their Use and Interpretation." *The Economic Journal* 112 (477): F85-106.

Lee, Murray. 2007. *Inventing Fear of Crime: Criminology and the Politics of Anxiety*. Portland, OR: Taylor & Francis.

Levitt, Steven D. 2004. "Understanding Why Crime Fell in the 1990s: Four Factors that Explain the Decline and Six that Do Not." *Journal of Economic Perspectives* 18 (1): 163-90.

- Ministerio de ecología, desarrollo sostenible, transporte y vivienda, Francia. s.f., consultado el 3 enero 2012, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Transports,1310-.html>.
- OMS (Organización Mundial de la Salud). 2006. "General Information on Counterfeit Medicines." Ginebra: OMS.
- OMS (Organización Mundial de la Salud). 2010a. "Preliminary Draft Survey on National Legislation on Counterfeit Medicines." Ginebra: OMS.
- OMS (Organización Mundial de la Salud). 2010b. "Report of the Situation of Counterfeit Medicines Based on Data Collection Tool." Ginebra: OMS, Oficinas regionales de África y del Mediterráneo oriental.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 1945. "Carta de las Naciones Unidas." Junio 26. Nueva York: ONU.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 1948. "Declaración Universal de los Derechos Humanos." Diciembre 10. Nueva York: ONU.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 1995. "Guidelines for Technical Assistance in the Field of Urban Crime Prevention." Nueva York: ONU.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2002. "United Nations Guidelines for the Prevention of Crime." Nueva York: ONU. Publicación en español: Directrices de la Naciones Unidas para la prevención de la criminalidad (2002).
- ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2006a. Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención de la criminalidad y la justicia penal, ONU, Nueva York, 2007.
- ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2006b. *Custodial and Non-Custodial Measures: Alternatives to Incarceration*. Viena: ONUDD.
- ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2010a. "Note." Document Nos E/CN.7/2010/CRP.6-E/CN.15/2010/CRP.1. Viena: CPDJP: Comisión de Prevención de la criminalidad y la Justicia Penal, ONUDD.
- ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2010b. *World Drug Report 2010*. Viena: ONUDD. Resumen ejecutivo: *Informe Mundial sobre las Drogas 2010*, ONUDD.
- ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2011a. *Global Study on Homicide*. Viena: ONUDD.
- ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2011b. *The 2011 United Nations Survey on Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems*. Viena: ONUDD.
- ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) y CIPC (Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad). 2010. *Handbook on the Crime Prevention Guidelines: Making Them Work*. Viena: ONUDD.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 1994. *Informe sobre Desarrollo Humano de Naciones Unidas*. Nueva York: Oxford University Press.
- PSI (Pharmaceutical Security Institute). s.f. "Counterfeit Situation: Incident Trends," consultado el 4 octubre de 2011, <http://psi-inc.org/IncidentTrends.cfm>.
- Sampson, Robert J. 2006. "Open Doors Don't Invite Criminals: Is Increased Immigration behind the Drop in Crime?" *New York Times*, 11 de marzo.
- SAS (Small Arms Survey). 2010. *Gangs, Groups, and Guns*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Savona, Ernesto U., y Sonia Stefanizzi. 2007. *Measuring Human Trafficking: Complexities and Pitfalls*. Nueva York: International Scientific and Professional Advisory Council.
- Sen, Amartya. 2005. "Human Rights and Capabilities." *Journal of Human Development* 6 (5): 151-66.
- Skogan, Wesley. 1986. "Fear of Crime and Neighborhood Change." *Crime and Justice* 8: 203-29.
- Smith, Martha J. 2008. "Addressing the Security Needs of Women Passengers on Public Transport." *Security Journal* 21: 117-33.
- Tkachuk, Brian, y Roy Walmsley. 2001. "World Prison Population: Facts, Trends and Solutions." Paper 15. Helsinki: European Institute for Crime Prevention and Control.
- Tsunozaki, Etsuko. 2009. "Experience with Women-Only Transit Cars in Japan." *Irvine*, 27-30 de octubre.
- Varese, Federico. 2000. "Pervasive Corruption." En *Economic Crime in Russia*, editado por Alena Ledeneva y Marina Kurkchiyan, 99-111. Londres: Kluwer Law International.
- Walmsley, Roy. 2011. *World Prison Population List*. Novena edición. Londres: Centro Internacional para Estudios Penitenciarios.
- Welsh, Brandon C., y David P. Farrington. 2009. *Making Public Places Safer: Surveillance and Crime Prevention*. Oxford: Oxford University Press.
- Zhang, T. 2009. "Costs of Crime in Canada 2008." Ottawa: Department of Justice Canada.

### Capítulo 3 Tráfico y explotación de personas

- Aromaa, Kauko. 2007. "Trafficking in Human Beings: Uniform Definitions for Better Measuring and for Effective Counter-Measures." En *Measuring Human Trafficking. Complexities and Pitfalls*, editado por Ernesto Savona y Sonia Stefanizzi, 13-26. Nueva York: Springer.
- Aronowitz, Alexis. 2009. *Human Trafficking, Human Misery: The Global Trade in Human Beings*. Westport, CT: Praeger.
- Aronowitz, Alexis, Gerda Theuermann y Elena Tyurykanova. 2010. "Analysing the Business Model of Trafficking in Human Beings to Better Prevent the Crime." Viena: Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.
- Bales, Kevin. 2005. *Understanding Global Slavery: A Reader*. Los Ángeles, CA: University of California.
- Banco Mundial. 2006. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2007: el Desarrollo y la Nueva Generación*. Washington, DC: Banco Mundial.
- CHS Alternativo. s.f. "En el Perú el tráfico de personas es una Realidad." Consultado el 12 de octubre de 2011, <http://www.chsalternativo.org/upload/archivos/Trata%20de%20Personas.pdf>.



- CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos). 2009. "Informe Especial Sobre los Casos de Secuestro en Contra de Migrantes." Ciudad de México: CNDH.
- CSI (Confederación Sindical Internacional). 2011. *Vivir con inseguridad económica: mujeres y trabajo precario*. Bruselas: CSI.
- Dandurand, Yvon. 2012. "International Cooperation." En *Human Trafficking*, editado por John Winterdyk, Philip L. Reichel, y Benjamin Perrin. Boca Ratón, FL: CRC Press.
- Dandurand, Yvon, y Vivienne Chin. 2011. "Human Security Objectives and the Fight Against Transnational Organized Crime." En *Human Security, Transnational Crime, and Human Trafficking*, editado por Shiro Okubo y Louise Shelley, 36-56. Londres: Routledge.
- David, Fiona. 2010. *Labour Trafficking*. Canberra: Australian Institute of Criminology.
- Departamento de Estado de EE.UU. 2009. *Trafficking in Persons Report -Peru*. Washington, DC: Departamento de Estado de EE.UU.
- Departamento de Estado de EE.UU. 2010. *Trafficking in Persons Report*. Washington, DC: Departamento de Estado de EE.UU.
- Departamento de Estado de EE.UU. 2011a. *Trafficking in Persons Report -Ukraine*. Washington, DC: Departamento de Estado de EE.UU. Publicación en español: *Informe del tráfico de personas (TP) de 2011*.
- Departamento de Estado de EE.UU. 2011b. *Trafficking in Persons Report —Peru*. Washington, DC: Departamento de Estado de EE.UU. Publicación en español: *Informe del tráfico de personas (TP) de 2011*.
- Departamento de Trabajo de EE.UU. 2006. "Findings on the Worst Forms of Child Labor-Peru." Washington, DC: Departamento de Trabajo de EE.UU.
- Gerasyenko, Ganna. 2011. "Trafficking in Human Beings: The Roots and Realities in Ukraine." Kiev: Institute for Demography and Social Studies, National Academy of Sciences of Ukraine.
- Gobierno de Perú. 2011. "Plan de Acción Nacional Contra el tráfico de personas 2011-2016." Lima: Gobierno de Perú.
- Hathaway, James C. 2008. "The Human Rights Quagmire of 'Human Trafficking.'" *Virginia Journal of International Law* 49 (1): 1-59.
- Hughes, Donna M., y Tatiana A. Denisova. 2002. "Trafficking in Women from Ukraine." Kiev: International Center of US National Institute of Justice and Ukrainian Academy of Legal Sciences.
- ICCLR (International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy). 2011. "Towards Human Trafficking Prevention: National and International Expert Group Meetings." Informe final. Vancouver: ICCLR.
- Jokinen, Anniina, y Minna Viuhko. 2008. *Trafficking for Sexual Exploitation and Organised Procuring in Finland*. Helsinki: European Institute for Prevention and Control.
- Jokinen, Anniina, Natalia Ollus, y Kauko Aromaa. 2011. *Trafficking for Forced Labour and Labour Exploitation in Finland, Poland and Estonia*. Helsinki: European Institute for Prevention and Control.
- Joudo Larsen, Jacqueline, Jade Lindley, y Judy Putt. 2009. "Trafficking in Persons Monitoring Report July 2007-diciembre 2008." Canberra: Australian Institute of Criminology.
- Kielland, Anne, y Ibrahim Sonogo. 2002. "Burkina Faso: Child Labour Migration from Rural Areas. The Magnitude and Determinants." Washington, DC: Banco Mundial.
- Kiryana, Tetyana, y Mariska N. J. van der Linden. 2005. "Trafficking of Migrant Workers from Ukraine: Issues of Labour and Sexual Exploitation." Documento de trabajo. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Levchenko, Kateryna. 1999. *Combat of Trafficking in Women for the Purpose of Forced Prostitution in Ukraine*. Viena: Boltzmann Institute of Human Rights.
- Ministerio de Familia, Juventud y Deporte de Ucrania. 2009. "Status Report on Implementation of the State Programme on Combating Trafficking in Human Beings for the Period until 2010. Results of the 2007-2008 Monitoring." Kiev: International Women's Rights Centre La Strada Ukraine y Ministerio de Familia, Juventud y Deporte de Ucrania.
- Minnesota Advocates for Human Rights (MAHR). 2000. *Trafficking in Women: Moldova and the Ukraine*. Minneapolis, MN: MAHR.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2005. *Minimum Estimate of Forced Labour in the World*. Ginebra: OIT.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2008. "Report on the Regional Workshop for the Preparation of a Network of Trade Union Focal Point in Source and Destination Countries." Kiev: OIT.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2010. *Informe Mundial sobre las Migraciones en el Mundo 2010*. Ginebra: OIM.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2002. "Perception and Awareness of Trafficking in Women in the Baltic States." Vilnius: OIM.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2007. "Plan Nacional de Acción contra el tráfico de personas 2007-2013 (PNAT)." Lima: OIM.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2011a. "Ukraine-Facts and Figures." Kiev: OIM.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2011b. "Peru-Facts and Figures." Lima: OIM.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2002a. "Directrices de la Naciones Unidas para la prevención de la criminalidad." Nueva York: ONU.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2002b. "Principios y Directrices Recomendados Sobre Derechos Humanos y Trata de Personas". Nueva York: ONU.
- ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2005. *Trafficking in Persons: Global Patterns*. Viena: ONUDD.
- ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2006. *Toolkit to Combat Trafficking in Persons-Global Programme Against Trafficking in Human Beings*. Viena: ONUDD. Publicación en español: *Manual para la lucha contra el tráfico de personas. Programa mundial contra el tráfico de personas. Naciones Unidas*, Nueva York 2007.

ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2009a. *Global Report on Trafficking in Persons: Human Trafficking, a Crime that Shames Us All*. Viena: ONUDD.

ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2009b. "International Framework for Action to Implement the Trafficking in Persons Protocol." Viena: ONUDD. Publicación en español: "Marco internacional de acción para aplicar el protocolo contra el tráfico de personas." ONUDD: Nueva York, 2010.

ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2010. *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*. Viena: ONUDD. Resumen ejecutivo en español: *La globalización de la criminalidad: Evaluación de la amenaza del crimen organizado transnacional*.

ONU-Hábitat. 2007. *Enhancing Urban Safety and Security-Global Report on Human Settlements*. Londres: Earthscan.

OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa). 2010. *Unprotected Work, Invisible Exploitation: Trafficking for the Purpose of Domestic Servitude*. Viena: OSCE.

OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa). 2003. "OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings." Consejo Ministerial, Maastricht, MC.DEC/2/03.

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

Radio Nacional. 2011. "Aprueban 'Plan Nacional de Acción contra el tráfico de personas 2011-2016'." 19 de octubre.

Red Peruana contra la Pornografía Infantil. s.f. "Red Peruana contra la Pornografía Infantil." Consultado el 19 de octubre de 2011, <http://www.red.org.pe/rcpi.html>.

RETA-PNP (Sistema de Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines). s.f. "Statistics." Consultado el 19 de octubre de 2011, <http://www.chsalternativo.org/contenido.php?men=L&pad=33&pla=2&sal=2&id=1>.

Rudd, Jane. 2001. *Trafficking Prevention Efforts in Ukraine: Impact of the Women for the Women Centers on At-Risk Teen and Adult Women*. Washington, DC: United States Agency for International Development.

Savona, Ernesto U., y Sonia Stefanizzi. 2007. *Measuring Human Trafficking: Complexities and Pitfalls*. Nueva York: International Scientific and Professional Advisory Council.

Shelley, Louise. 2010. *Human Trafficking: A Global Perspective*. Nueva York: Cambridge University Press.

Stone, Hannah. 2011. "Peru's Human Traffickers Develop New Tactics." InSight, 16 de febrero.

UN.GIFT (Iniciativa Global de las Naciones Unidas para la Lucha contra el Tráfico de Personas). s.f. "UN.GIFT.HUB." Consultado el 30 noviembre 2010. <http://www.ungift.org/knowledgehub/>.

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa), USAID (United States Agency for International Development), Y British Council. 2005. "Trafficking in Ukraine: an Assessment of Current Responses." Kiev: USAID.

UNICRI (Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Criminalidad y la Justicia). 2006. "Trafficking in Minors for Commercial Sexual Exploitation." Desk Review. Turin: UNICRI.

Vermeulen, Gert, Yasmin van Damme, y Wendy de Bondt. 2010. *Organised Crime Involvement in Trafficking in Persons and Smuggling of Migrants*. Amberes: Editorial Maklu.

## Capítulo 4 Asentamientos informales

Alegria, Tito. 2009. *Metrópolis Transfronterizas. Revisión de la Hipótesis y Evidencias de Tijuana, México y San Diego, Estados Unidos*. Ciudad de México: Colegio de la Frontera Norte y Editorial Porrúa.

Arias, Enrique Desmond. 2004. "Faith in Our Neighbors: Networks and Social Order in Three Brazilian Favelas." *Latin American Politics and Society* 46 (1): 1-38.

Arias, Enrique Desmond. 2007. "Routing Conflict: Organized Violence and Clientelism in Rio de Janeiro." En *New Perspectives in Political Ethnography*, editado por Javier Auyero y Laura Joseph, 110-34. Ámsterdam: Springer Publishers.

Bjoern, Gabriel. 2007. "Informal Settlements in SEE-A Regional Support Approach." *Informal Settlements-Real Estate Market Needs Related to Good Land Administration and Planning*. Atenas: Taller de la Federación Internacional de Geómetras (FIG Commission 3 Workshop).

Black, Duncan, y Vernon Henderson. 1999. "A Theory of Urban Growth." *Journal of Political Economy* 107 (2): 252-84.

CEPE (Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas). 2009. *Self-Made Cities. In Search of Sustainable Solutions for Informal Settlements in the United Nations Economic Commission for Europe Region*. Nueva York y Ginebra: CEPE.

Cities Alliance. s.f. "About Slum Upgrading." Consultado el 2 agosto de 2011.

CONAVI (Comisión Nacional de Vivienda). 2007. *Estadística de vivienda 2006*. Ciudad de México: CONAVI.

Cornejo, Alan. 2011. Sobrevivir en Juárez. Una dimensión política del caos. En *Chihuahua Hoy 2011. Visiones de su historia, economía, política y cultura*, editado por Victor Orozco. México: Instituto Chichauahuanense de Cultura y la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez de Chihuahua.

DAES (Departamento de Economía y Asuntos Sociales de las Naciones Unidas). 2007. *World Population Prospects: The 2006 Revision*. Nueva York: Population Division, DAES.

Direitos Humanos. 2011. "Etapa Social de UPPs Ainda em Marcha Lenta nos Morros." 3 de octubre de 2011, [http://www.direitoshumanos.etc.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12443:etapa-social-de-upps-anda-em-marcha-lenta-nos-morros-&catid=58:seguranca-publica&Itemid=245](http://www.direitoshumanos.etc.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12443:etapa-social-de-upps-anda-em-marcha-lenta-nos-morros-&catid=58:seguranca-publica&Itemid=245).

Esser, Daniel. 2004. "The City as Arena, Hub and Prey- Patterns of Violence in Kabul and Karachi." *Environment and Urbanization* 16 (2): 31-8.

FGV (Fundação Getulio Vargas). 2010. "Desigualdade e Favelas Cariocas: A Cidade Partida está se Integrando?". Rio de Janeiro: FGV.

- Fuentes, César, y Noé Arón. 2004. "Desarrollo económico en la frontera norte de México: de las políticas nacionales de fomento económico a las estrategias de desarrollo económico local". *Araucaria*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Garau, Pietro, Elliot Sclar, y Gabriella Y. Carolini. 2005. *A Home in the City (Task Force: Improving the Lives of Slum Dwellers-Millennium Project)*. Londres: Earthscan.
- Holston, James. 2008. *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Huchzermeyer, Marie, y Aly Karam. 2006. *Informal Settlements: A Perpetual Challenge?* Ciudad del Cabo: UCT Press.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 2006. "Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Produto Interno Bruto dos Municípios." Brasília: IBGE.
- IBPS (Instituto Brasileiro de Pesquisa Social). 2010. "Pesquisa sobre a Percepção acerca das Unidades de Polícia Pacificadoras." Rio de Janeiro: IBPS.
- ICESI (Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad). 2011. "Análisis de la Séptima Encuesta Nacional sobre Inseguridad." Cuadernos del ICESI 9. Ciudad de México: ICESI.
- IETS (Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade). 2001. "Pesquisa Sócio-econômica das Comunidades de Baixa Renda-PSECBR." Rio de Janeiro: IETS.
- Mayorga, Juan Pablo. 2011. "Discriminación infantil, otra secuela de la violencia en Ciudad Juárez", CNN México, 19 de octubre.
- Ministerio de Salud, Brasil. 2006. "DATASUS: Database." Brasília: Sistema Unificado de Salud, Ministerio de Salud.
- Moreira, Gabriela. 2011. "Rio Alcança Redução Histórica no Número de Homicídios." Secretaria de Estado de Segurança, 31 enero.
- Moser, Caroline O. N. 2004. "Urban Violence and Insecurity: An Introductory Roadmap." *Environment and Urbanization* 16 (2): 1-16.
- O Globo. 2007. "Um PM é Preso a Cada 25 Horas no Rio." Abril 6.
- O Globo. 2010a. "Perda de Espaço Motiva Ataques do Tráfico, Dizem Analistas." Noviembre 26.
- O Globo. 2010b. "Iniciativa Privada de Mãos Dadas com UPP." Junio 25.
- OMS (Organización Mundial de la Salud). 2008. *Subsanar las desigualdades en una generación. Alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud*. Ginebra: OMS.
- ONU-Hábitat. 2003. El desafío de los barrios — Informe global humano sobre los asentamientos 2003. Nueva York: ONU-Hábitat.
- ONU-Hábitat. 2005. "Base global de indicadores urbanos." Nueva York: base de datos del Observatorio Urbano Mundial (GUO), ONU-Hábitat.
- ONU-Hábitat. 2007a. "The Medium Term Strategic and Institutional Plan (MTSIP) at a Glance: ONU-Hábitat's Institutional Response to Meeting the Urban Challenge." Nueva York: ONU-Hábitat.
- ONU-Hábitat. 2007b. *Enhancing Urban Safety and Security-Global Report on Human Settlements*. Londres: Earthscan.
- ONU-Hábitat. 2008. Estado de las Ciudades del Mundo 2008/2009 — Ciudades armoniosas. Nueva York: ONU-Hábitat.
- Perlman, Janice. 2007. *Favela. Four Decades of Living on the Edge in Rio de Janeiro*. Nueva York: Imprenta de la Universidad de Oxford.
- Rodgers, Dennis. 2004. "Disembedding the City: Crime, Insecurity and Spatial Organization in Managua, Nicaragua." *Environment and Urbanization* 16 (2): 113-24.
- Rio on Watch. 2011. "Port Revitalization Targets Brazil's First Favela." Junio 23.
- Sanchez, Vicente. 2011. "La actual lucha del gobierno mexicano contra la criminalidad en la frontera con Estados Unidos". Ciudad de México: Frontera Norte 2011, vol.23, n.45, pp. 97-129.
- Sims, David. 2010. *Understanding Cairo. The Logic of a City Out of Control*. Nueva York: AUC Press.
- UNES (Unidad de Normalización, Evaluación y Seguimiento). 2011. "Plan Estratégico Vecinal para Riberas del Bravo 2011-2015. Una Construcción colectiva: Riberas: un territorio de paz." Ciudad de México: UNES.
- VPUU (Prevención de la Violencia a través del Mejoramiento Urbano). s.f. Consultado el 4, 5, y 20 de octubre de 2011, <http://www.vpuu.org/index2.php>.

## Capítulo 5

### Áreas de postconflicto y postdesastre

- Ashdown, Paddy. 2006. "Foreword." En *Combating Serious Crimes in Postconflict Societies: A Handbook for Policymakers and Practitioners*, editado por Colette Rausch, y Elaine Banar, xi-xii. Washington, DC: US Institute of Peace Press.
- Baden, Sally. 1997. "Post-Conflict Mozambique: Women's Special Situation, Population Issues and Gender Perspectives to Be Integrated into Skills Training and Employment Promotion." Ginebra: OIT.
- Baker, Bruce. 2007. "Post-War Policing by Communities in Sierra Leone, Liberia and Rwanda." *Democracy and Security* 3 (2): 215-36.
- Baker, Bruce. 2009. *Security in Post-Conflict Africa: The Role of Nonstate Policing*. Nueva York: CRC Press.
- Banco Mundial. 2006. "Haiti: Social Resilience and State Fragility in Haiti. A Country Social Analysis." Washington, DC: Unidad de Administración de País para el Caribe, Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2011. *Violence in the City. Understanding and Supporting Community Responses to Urban Violence*. Washington, DC: Departamento de Desarrollo Social, Banco Mundial.

- Banco Mundial. 2011b. *Conflict, Security and Development: World Development Report 2011*. Washington, DC: Banco Mundial. Resumen ejecutivo: *Conflicto seguridad y desarrollo: informe sobre el desarrollo mundial 2011*.
- Baranyi, Stephen, y Jennifer Erin Salahub. 2011. "Police Reform and Democratic Development in Lower-Profile Fragile States." *Canadian Journal of Development Studies* 32 (1): 48-63.
- Barslund, Mikkel, John Rand, Finn Tarp, y Jacinto Chiconela. 2007. "Understanding Victimization: The Case of Mozambique." *World Development* 35 (7): 1237-58. Bowah, Caroline, y Jennifer Erin Salahub. 2011. "Women's Perspectives on Police Reform in Liberia: Privileging the Voices of Liberian Policewomen and Civil Society." En *African Women on the Thin Blue Line: Gender-Sensitive Police Reform in Liberia and Southern Sudan*, editado por Jennifer Erin Salahub, 11-39. Montreal: The North-South Institute.
- Browne, Marjorie Ann. 2008. *United Nations Peacekeeping: Issues for Congress*. Nueva York: CRS Press.
- CG-PRM (Comando Geral da Policia da Republica de Moçambique). 1999-2004. "Annual Reports 1999-2004." Maputo: CG-PRM.
- CE (Comisión Europea). 2010. *Haiti before the Earthquake*. Bruselas: CE.
- Commission of Western Australia. 2006. "Aboriginal Customary Law and the Criminal Justice System." Perth: Commission of Western Australia.
- Denham, Tara. 2008. *Police Reform and Gender: Gender and Security Reform Toolkit*. Ginebra: Megan Bastick y Kristin Valasek, DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW.
- Fearon, James D. 2008. "The Rise of Emergency Relief Aid." En *Humanitarianism in Question: Politics, Power, Ethics*, editado por Michael Barnett y Thomas G. Weiss, 49-72. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Fortin, Isabelle, y Yves-François Pierre. 2011. "La réforme de la police nationale et la construction démocratique en Haiti." *Canadian Journal of Development Studies* 32 (1): 74-5.
- Gobierno de Chile. 2010. "Manual de prevención de la criminalidad en la reconstrucción." Santiago: Gobierno de Chile.
- Guha-Sapir, Debby, Femke Vos, Regina Below, y Sylvain Ponserre. 2011. *Annual Disaster Statistical Review 2010: The Numbers and Trends*. Bruselas: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters.
- Haeberlin-Lanz, Christina. 1996. "Reintegration of Ex-Combatants in Mozambique: Psychological Aspects: Psychological Profile of Male and Female Demobilized Ex-Combatants Enrolled in Vocational Training Courses of the Project DHO, a Case Study." Maputo: OIT.
- ICG (International Crisis Group). 2004. "Liberia and Sierra Leone: Rebuilding Failed States." Informe 87 del Grupo Crisis África (Crisis Group Africa Report 87). Dakar y Bruselas: ICG.
- ICG (International Crisis Group). 2010. "Haiti: Stabilisation and Reconstruction after the Quakes." Latin America/Caribbean Report 32. Bruselas: ICG.
- INE (Instituto Nacional de Estadística). 2003. "Estatísticas de Crime e Justiça Moçambique." Maputo: INE.
- Junne, Gerd, y Iemijn Verkoren. 2005. *Postconflict Development: Meeting New Challenges*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Kolbe, Athéna, y Robert Muggah. 2011. "Securing the State: Haiti before and after the Earthquake." En *States of Security*, editado por Small Arms Survey. Ginebra: SAS.
- Krause, Keith, y Oliver Jütersonke. 2005. "Peace, Security and Development in Post-Conflict Environments." *Security Dialogue Diciembre*, diciembre: 447-62.
- Lamb, Guy. 1997. "Demilitarisation and Peacebuilding in Southern Africa: A Survey of the Literature." Project on Peace and Security at the Centre for Conflict Resolution. Ciudad del Cabo: Universidad de Ciudad del Cabo.
- Lawson, Chappell. 2000. "Mexico's Unfinished Transition: Democratization and Authoritarian Enclaves in Mexico." *Estudios Mexicanos* 16 (2): 267-87.
- Leão, Ana. 2004. *Weapons in Mozambique: Reducing Availability and Demand*. Pretoria: Institute for Security Studies.
- Maslen, Stuart. 1997. "The Reintegration of War-Affected Youth: The Experience of Mozambique." Ginebra: OIT.
- Moser, Caroline, y Cathy McIlwaine. 2001. *Violence in a Post-Conflict Context: Urban Poor Perceptions from Guatemala*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Muggah, Robert. 2009. *Security and Post-Conflict Reconstruction: Dealing with Fighters in the Aftermath of War*. Nueva York: Routledge.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) 2010. "Mejorar la Seguridad Pública a través de la Prevención de la criminalidad y el Control de Armas de Fuego en la Región Andina." Nueva York: ONU.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). s.f. "The UN Disarmament, Demobilization and Reintegration Resource Centre." Consultado el 17 de octubre de 2011, <http://www.unddr.org/whatisddr.php>
- ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2005. "Why Fighting Crime Can Assist Development in Africa-Rule of Law and Protection of the Most Vulnerable." Viena: ONUDD.
- ONU-Hábitat. 2007. *Enhancing Urban Safety and Security-Global Report on Human Settlements*. Londres: Earthscan.
- ONUSIDA (Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA). 2008. *Informe sobre la epidemia mundial de sida 2008*. Ginebra: ONUSIDA.
- Pelling, Mark. 2003. *The Vulnerability of Cities: Natural Disasters and Social Resilience*. Londres: Earthscan.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). *Human Development Report 2007/08: La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido*. Nueva York: PNUD.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2010a. *Informe sobre Desarrollo Humano 2010: La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Nueva York: PNUD.



- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2010b. "Traditional Justice in Afghanistan." Nueva York: PNUD.
- Rausch, Colette, y Elaine Banar. 2006. *Combating Serious Crimes in Postconflict Societies: A Handbook for Policymakers and Practitioners*. Washington, DC: US Institute of Peace Press.
- Salahub, Jennifer Erin. 2011. *African Women on the Thin Blue Line: Gender-Sensitive Police Reform in Liberia and Southern Sudan*. Montreal: The North-South Institute.
- Salomons, Dirk. 2005. "Security: An Absolute Prerequisite." En *Postconflict Development: Meeting New Challenges*, editado por Gerd Junne y Willemijn Verkoren, 19-42. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- SAS (Small Arms Survey). 2009. *Firearm-Related Violence in Mozambique*. Ginebra: SAS.
- Schneider, Sandra K. 2005. "Administrative Breakdowns in the Governmental Response to Hurricane Katrina." *Public Administration Review* 65 (5): 515-16.
- Sewonet Abatneh, Abraham, y Simon Monoja Lubang. 2011. "Police Reform and State Building in Southern Sudan." *Canadian Journal of Development Studies* 32 (1): 94-108.
- Shabangu, Themba. 2010. "A Comparative Inquiry into the Nature of Violence and Crime in Mozambique and South Africa." Pretoria: Institute for Democracy in Africa.
- Sobel, Russel, y Peter Leeson. 2006. "Government's Response to Hurricane Katrina: A Public Choice Analysis." *Public Choice*, abril: 55-73.
- Sudan Tribune. 2011. "Cattle Raids Kill at Least 250 in Lakes State in 2011." Diciembre 23.
- UNICRI (Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Criminalidad y la Justicia). 2003. "Strategic Plan of the Police of the Republic of Mozambique. Results of Surveys on Victimisation and Police Performance." Turín: UNICRI.
- UNIDIR (Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre Desarme). 2002. "Project Coast: Apartheid's Chemical and Biological Warfare Programme." Ginebra: UNIDIR.
- Universidad de Vanderbilt. 2011. "Haiti in Distress: The Impact of the 2010 Earthquake on Citizen Lives and Perceptions." Nashville, TN: Vanderbilt University
- USIP (United States Institute of Peace). "Crime, Politics and Violence in Post-Earthquake Haiti." Brief. Washington, DC: USIP.
- Wassara, Samson S. 2007. *Traditional Mechanisms of Conflict Resolution in South Sudan*. Berlin: Berghof Foundation for Peace Support.
- Capítulo 6**  
**Producción de drogas en los países desarrollados**
- Adlaf, Edward M., Frank J. Ivis, Reginald G. Smart, y Gordon Walsh. 1995. "Ontario Student Drug Use Survey 1977-1995 (OSDUS)". Toronto: Addiction Research Foundation.
- AIC (Australian Institute of Criminology). 2011a. "Drug Use Amongst Police Detainees: Some Comparative Data". Canberra: AIC.
- AIC (Australian Institute of Criminology). 2011b. "Research in Practice: Increase in Use of Methamphetamine." Canberra: AIC.
- Andreas, Peter, y Joseph Wallman. 2009. "Illicit Markets and Violence: What is the Relationship?" *Crime, Law and Social Change* 52 (3): 225-9.
- CISC (Criminal Intelligence Service Canada). 2008. "Selected Socio-Economic Effects of Organized Crime in Canada." Ottawa: CISC.
- CIPC (Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad). 2007. "Comparative Approaches to Urban Crime Prevention Focusing on Youth." Montreal: CIPC.
- Dirección General de Estadísticas de Canadá. 2009. "Trends in Police-Reported Drug Offences in Canada." Ottawa: Dirección General de Estadísticas de Canadá.
- EFUS (Foro Europeo para la Seguridad Urbana). 2011. *The Vienna Resolution*. EFUS, <http://www.efus.eu/en/>.
- Gobierno de Canadá. 2008. "Prevention Action Plan." Ottawa: Gobierno de Canadá.
- Gobierno de Canadá. 2009. "Canadian Alcohol and Drug Use Monitoring Survey (CADUMS)." Ottawa: Ministerio de Salud de Canadá.
- Gobierno de Estados Unidos y Gobierno de Canadá. 2008. "United States-Canada Border. Drug Treat Assessment 2007." Washington, DC, y Ottawa: Gobierno de Estados Unidos y Gobierno de Canadá.
- Gobierno de Australia. 2011. "National Drug Strategy 2010-2015." Canberra: Gobierno de Australia.
- Grupo de trabajo del alcalde sobre la Reducción de la Criminalidad y la Seguridad Pública. . 2007. "Improving the Quality of Life for Citizens of Surrey: A Problem Solving Approach. City of Surrey Crime Reduction Strategy." Surrey: Ciudad de Surrey.
- Grupo de trabajo para la Estrategia Comunitaria Antidrogas de Edmonton. 2007. "Seeking a Sustainable Approach: Final Report of the Edmonton Community Drug Strategy Task Force." Edmonton: ECDS
- IDPC (Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas). 2011. "Respuesta del IDPC al Informe Mundial sobre las Drogas 2011 de la ONUDD." Londres: IDPC.
- Kennedy, David M., y Sue-Lin Wong. 2005. "The High Point Drug Market Intervention Strategy." Washington, DC: Program for Crime Prevention and Control, John Jay College of Criminal Justice, US Department of Justice.
- Leduc, Diane, y James Lee. 2003. *Illegal Drugs and Drug Trafficking*. Ottawa: División de asuntos sociales y políticos, Gobierno de Canadá.
- MacCoun, Robert J., y Peter Reuter. 2001. *Drug War Heresies: Learning from Other Vices, Times & Places*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ministerio de Salud de Alberta. 2005. "The Calgary Coalition Joining Forces to Fight Grow Operations." Consultado el 29 octubre de 2011. Ministerio de Salud de Alberta.

- Ministerio de Justicia de Canadá. 2010. "National Anti-Drug Strategy Implementation Evaluation. Final Report." Ottawa: Evaluation Division Office of Strategic Planning and Performance Measurement, Ministerio de Justicia de Canadá.
- Ministerio de Justicia de Canadá. 2011. "Backgrounder: Safe Streets & Communities Act." Ottawa: Ministerio de Justicia de Canadá.
- Ministerio de Seguridad Pública de Canadá. s.f. Consultado el 28 de octubre de 2011, <http://www.publicsafety.gc.ca/prg/le/dr-eng.aspx>; <http://www.nationalantidrugstrategy.gc.ca/fund-fin/ps-sp.html>
- Ministerio de Seguridad Pública de Canadá. s.f. Consultado el 19 de marzo de 2012, <http://www.publicsafety.gc.ca/prg/cp/ythng/index-eng.aspx>
- McKenzie, James F., Robert R. Pinger, y Jerome E. Kote. 2011. *An Introducción to Community Health*. Londres: Jones & Bartlett Publishers.
- O'Dea, Patrick J., Barbara Murphy, y Cecilia Balzer. 1995. *Traffic and Illegal Production of Drugs in Rural America*. Arlington, VA: DEA.
- OEDT (Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías). 2010. "Informe anual 2010. El problema de la drogodependencia en Europa." Lisboa: OEDT.
- Oficina del auditor general de Canadá. 2001. *Illicit Drugs: The Federal Government's Role*. Ottawa: Oficina del auditor general de Canadá.
- ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2010. *World Drug Report 2010*. Viena: ONUDD. Resumen ejecutivo en español: *Informe Mundial sobre las Drogas 2010*.
- ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2011. *World Drug Report 2011*. Viena: ONUDD. Resumen ejecutivo en español: *Informe Mundial sobre las Drogas 2011*.
- ONU-Hábitat. 2004. *Global Campaign on Urban Governance. Policy Dialogue Series 2: Youth, Children and Urban Governance*. Nairobi: ONU-Hábitat.
- OMS (Organización Mundial de la Salud), ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito), y ONUSIDA (Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida). 2009. *Technical Guide for Countries to Set Targets for Universal Access to HIV Prevention, Treatment and Care for Injecting Drug Users*. Ginebra: OMS.
- RCMP (Royal Canadian Mounted Police). 2010. "Report on the Illicit Drug Situation in Canada 2009." Ottawa: Criminal Intelligence, RCMP.
- Rehm, Jürgen, D. Baliunas, S. Brochu, B. Fischer, W. Gnam, J. Patra, S. Popova, A. Sarnocinska-Hart, y B. Taylor with E. Adlaf, M. Recel, y E. Single. 2006. *The Costs of Substance Abuse in Canada 2002*. Ottawa: Canadian Centre on Substance Abuse.
- Reuter, Peter, Justin L. Adams, Susan S. Everingham, Robert Klitgaard, J. T. Quinlivan, y K. Jack Riley, with Kamil Akramov, Scott Hiromoto, y Sergej Mahnovski. 2004. "Mitigating the Effects of Illicit Drugs on Development. Potential Roles for the World Bank." Preparado para el Banco Mundial.
- Reuter, Peter, y Victoria Greenfield. 2001. "Measuring Global Drug Markets: How Good Are the Numbers and Why Should We Care about Them?" *World Economics* 2 (4): 159-73.
- Richter-White, Holly. 2003. "The Direct and Indirect Impacts of Organized Crime on Youth, as Offenders and Victims." Ottawa: Research and Evaluation Branch Community, Contract and Aboriginal Policing Services Directorate, Royal Canadian Mounted Police.
- Riley, Diane. 1998. *Drugs and Drug Policy in Canada: A Brief Review & Commentary*. Ottawa: Canadian Foundation for Drug Policy.
- Sampson, Robert J., Stephen Raudenbush, y Felton Earls. 1997. "Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy." *Science* 277 (5328): 918-24.
- Schloenhardt, Andreas. 2007. "The Market for Amphetamine-Type Stimulants and Their Precursors in Oceania." Research and Public Policy Series 81. Canberra: AIC.
- The International AIDS Society, The International Centre for Science in Drug Policy, y the British Columbia Centre for Excellence in HIV/AIDS. 2010. *La declaración de Viena*. <http://www.ladeclaraciondeviena.com/index.html>
- Tyler, Tom R., y Jeffrey Fagan. 2008. "Legitimacy and Cooperation: Why Do People Help the Police Fight Crime in Their Communities?" *Ohio State Journal of Criminal Law* 6: 231-75.
- USDOJ (United States Department of Justice). 2011. "Eastern Pennsylvania Drug and Gang Threat Assessment 2011. Threat Assessment Report." Washington, DC: National Drug Intelligence Service, National Gang Intelligence Service.
- Willis, Kate. s.f. "Cannabis Supply into and within Australia." National Cannabis Prevention and Information Centre. Consultado el 18 de octubre de 2011, <http://ncpic.org.au/ncpic/publications/aic-bulletins/article/cannabis-supply-into-and-within-australia>.

## Capítulo 7 Seguridad en las ciudades: Encuesta global del CIPC de 2011

ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). s.f. "Crime Prevention Projects." Consultado el 30 de octubre de 2011, <http://www.ONUDD.org/ONUDD/en/justice-and-prison-reform/CrimePrevention>

# Bibliografía

## Lecturas recomendadas

### Capítulos 1 y 2

#### Introducción e Información sobre la criminalidad y tendencias a observar

Agence belge de développement. s.f. "Mozambique." Consultado el 5 de agosto de 2011, <http://www.btccb.org/fr/countries/mozambique>.

Alfieri, Andrea, Channing Arndt, y Xavier Cirera. 2007. "Distortions to Agricultural Incentives in Mozambique." Documento de trabajo. Washington, DC: Banco Mundial.

Baden, Sally. 1997. "Post-Conflict Mozambique: Women's Special Situation, Population Issues and Gender Perspectives to Be Integrated into Skills Training and Employment Promotion." Ginebra: OIT.

Barclay, Gordon, Cynthia Tavares, y Arsalan Siddique. 2001. "International Comparisons of Criminal Justice Statistics 1999." *Home Office Statistical Bulletin*, mayo: 1-20.

Calas, Bernard, y Mored-Genoud, Eric. s.f. "Le Mozambique depuis l'indépendance." Consultado el 4 de agosto de 2011, <http://www.universalis.fr/encyclopedie/mozambique/3-le-mozambique-depuis-l-independance/>.

Chachua, Martinho. 1999. "Records of Weapons Collection and Destruction in Southern Africa: The Mozambican Experience." *African Security Review* 8 (4): 62-74.

CIA (Agencia Central de Inteligencia). "The World Factbook. Africa: Mozambique." Consultado el 8 de agosto de 2011, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mz.html#top>.

Cungara, Benedito, Gorka Fagilde, James Garrett, Rafael N. Uaiene, y Derek Headey. 2011. "Growth without Change: The Elusiveness of Agricultural and Economic Transformation in Mozambique." Maputo: Dialogue on Promoting Agricultural Growth in Mozambique.

Farall, Stephen D., Jonathan Jackson, y Emily Gray. 2009. *Social Order and the Fear of Crime in Contemporary Times*. Oxford: Oxford University Press.

Fomicres. s.f. "History." Consultado el 8 de agosto de 2011, <http://www.fomicres.org/index.html>.

Geffray, Christian. 1990. *La cause des armes au Mozambique*. París: KARTHALA.

Hennop, Etienne. 2001. "Operation Rachel 1995-2001." Occasional Paper. Pretoria: Arms Management Programme, Institute for Security Studies.

Jackson, Jonathan. 2009. "A Psychological Perspective on Vulnerability in the Fear of Crime." *Psychology Crime and Law* 15 (4): 365-90.

Enciclopedia Larousse. s.f. "Mozambique." Consultado el 8 de agosto de 2011, <http://www.larousse.fr/encyclopedie/pays/Mozambique/134265#>.

OMS (Organización Mundial de la Salud). s.f. "International Medical Products Anti-Counterfeiting Taskforce (IMPACT)." Consultado el 11 de octubre de 2011, <http://www.who.int/impact/en/>.

Schwartz, Stephanie. 2008. "The Dynamic Role of Youth in Post-Conflict Reconstruction: Lessons from Mozambique, the Democratic Republic of Congo and Kosovo." Tesis, Wesleyan University.

Serrano-Berthet, Rodrigo, y Laura Chioda. 2011. "Making Brazilians Safer: Building Evidence about the Decline in Violent Crime." Decision Meeting Draft, 17 de mayo, Washington, DC: Departamento de Desarrollo sostenible del Banco Mundial para la región de América Latina y el Caribe.

Spelman, William. 2006. "The Limited Importance of Prison Expansion." En *The Crime Drop in America*, editado por Joel Wallman Alfred Blumstein, 97-129. Cambridge: Cambridge University Press.

Trésor de la langue française au Québec. 2011. "Mozambique." Montreal: Université Laval.

Warr, Mark. 2000. "Fear of Crime in the United States: Avenues for Research and Policy." En Volume IV of *Measurement and Analysis of Crime and Justice: Criminal Justice 2000*, editado por United States Department of Justice (USDOJ), 451-489. Washington, DC: USDOJ.

### Capítulo 3

#### Tráfico y explotación de personas

ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). 2004. "Safe for Whom? Women's Human Rights Abuses and Protection in 'Safe List' Countries: Albania, Jamaica and Ukraine." Ginebra: ACNUR.

ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). s.f. Consultado el 24 mayo de 2011, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home>.

AEDH (Agir Ensemble pour les Droits de l'Homme). 2007. "La traite des femmes à des fins d'exploitation sexuelle: le cas de l'Ukraine." ACTES Project. Lyon: AEDH.

- Bales, Kevin. 2004. *Disposable People: New Slavery in the Global Economy*. Berkeley, CA: University of California.
- Cities Alliance. s.f. "A Policy Framework for a Slum Upgrading Programme." Consultado el 11 de julio de 2011, <http://www.citiesalliance.org/ca/node/438>.
- Comité de los Derechos del Niño. 2006. "Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Examen de los informes presentados por los estados partes: observaciones finales del Comité de los derechos del niño: Perú." Nueva York: Comité de los Derechos del Niño.
- Consejo de la Unión Europea. 2003a. "Cooperation against Trafficking in Human Beings." Best Practice Survey 8. Strasbourg: Consejo de la Unión Europea.
- Consejo de la Unión Europea. 2003b. "Cooperation against Trafficking in Human Beings." Best Practice Survey 34. Strasbourg: Consejo de la Unión Europea.
- Courrier International. 2008. "Femmes à vendre." Mayo-Junio: 38-43.
- David, Fiona. 2000. *Human Smuggling and Trafficking: An Overview of the Response at the Federal Level*. Canberra: Australian Institute of Criminology.
- Everts, Daan. 2003. "Human Trafficking: The Ruthless Trade in Human Misery." *Brown Journal of World Affairs* 10 (1): 148-58.
- Foglesong, Todd S., y Peter H. Solomon Jr. 2001. "Crime, Criminal Justice, and Criminology in Post-Soviet Ukraine." Washington, DC: National Institute of Justice and Office of Justice Programs, United States Department of Justice.
- GfK Ukraine. 2006. "Human Trafficking Survey: Belarus, Bulgaria, Moldova, Romania and Ukraine." Informe para la Organización Internacional para las Migraciones.
- Gobierno de Manitoba. 2011. "Tracia's Trust: Manitoba's Sexual Exploitation Strategy." Manitoba: Gobierno de Manitoba.
- Hughes, Donna M. 2000. "The 'Natasha' Trade: The Transnational Shadow Market of Trafficking in Women." *Journal of International Affairs* 53 (2): 625-51.
- Hughes, Donna M. "The 'Natasha' Trade: Transnational Sex Trafficking." *National Institute of Justice Journal* 246: 9-15.
- Hughes, Donna M. 2002. *The Demand: The Driving Force of Sex Trafficking*. Honolulu: Institute on Religion and Public Policy.
- Hughes, Donna M., y Tatiana A. Denisova. 2001. "The Transnational Political Criminal Nexus of Trafficking in Women from Ukraine." *Trends in Organized Crime* 6 (3-4): 43-67.
- ICCLR (International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy). 2010. "An Exploration of Promising Practises in Response to Human Trafficking in Canada." Vancouver: ICCLR.
- ICCLR (International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy). 2011. "Towards Human Trafficking Prevention: A Discussion Document." Vancouver: ICCLR.
- INHESJ (Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice). 2009. "La traite des êtres humains: un défi mondial." *Cahiers de la Sécurité*, julio-Septiembre.
- INHESJ (Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice). 2010. "La lutte contre le trafic des enfants en Pologne." *Cahiers de la Sécurité*, octubre-diciembre.
- International Women's Rights Center La Strada Ukraine. 2010. "Monitoring of Implementation of the State Programme against Human Trafficking through 2010." Kiev: International Women's Rights Center La Strada Ukraine.
- Jimenez, Estibaliz. 2009. "La distinción problemática entre la traite des personnes et le trafic de migrants risque de laisser sans protection les victimes de la traite." En *Prostitution et traite des êtres humains, enjeux nationaux et internationaux*, editado por Mélanie Claude, Nicole Laviolette, y Richard Poulin, 113-41. Ottawa: L'interligne.
- Kangaspunta, Kristina. 2003. "Mapping the Inhuman Trade: Preliminary Findings of the Database on Trafficking in Human Beings." Viena: Forum on Crime and Society.
- Klinchenko, Tatiana, Olga Malynovska, Igor Mingazutdinov, y Oleg Shamshur. 2000. "Migrant Trafficking and Human Smuggling in Ukraine." En *Migrant Trafficking and Human Smuggling in Europe*, editado por la Organización Internacional para las Migraciones, 329-415. Ginebra: Frank Laczko.
- Laczko, Franck. 2002. *Human Trafficking: The Need for Better Data*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones.
- Laczko, Franck, y Marco A. Gramegna. 2003. "Developping Better Indicators of Human Trafficking." *Brown Journal of World Affairs* 10 (1): 179-94.
- Lehti, M. 2003. "Trafficking in Women and Children in Europe." Paper 18. European Institute for Crime Prevention and Control.
- Levchenko, Kateryna. 2002. "Improving the Management of Programs in Countering Trafficking in Persons in Ukraine." Conferencia Internacional en Prevención del Tráfico de Personas: Causas Económicas y soluciones Económicas, Kiev, octubre 21-2.
- Luda di Cortemiglia, Vittoria. 2005. "Trafficking in Minors for Commercial Sexual Exploitation Ukraine". Torino: United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute.
- Ministerio de Estado de Estados Unidos. 2011. *Trafficking in Persons Report 2011*. Washington, DC: Departamento de Estado de EE.UU. Publicación en español: *El Informe del tráfico de personas de 2011*.
- Miraméd Institute. 1999. "Preliminary Survey Report on Sexual Trafficking in the CIS" (Comunidad de Estados Independientes, CIS). Seattle: Miramed Institute.
- Moore, Colleen, y Anna Markovska. 2008. "Ruling Human Trafficking for Sexual Exploitation in the UK and the Ukraine." Reunión anual del American Society of Criminology, St. Louis, MO, abril 25-6.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 1998. "Information Campaign Against Trafficking in Women from Ukraine." Kiev: OIM.



OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2005. "Trafficking in Human Beings Prevention Campaign." Kiev: OIM.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2007. "IOM Ukraine Trafficking Prevention TV Public Service Announcement." Kiev: OIM.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2010a. *The Causes and Consequences of Re-Trafficking: Evidence from the IOM Human Trafficking Database*. Ginebra: OIM.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2010b. "Counter-Trafficking Statistics." Ginebra: OIM.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2011. "Migration in Ukraine: Facts and Figures." Kiev: OIM.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones). s.f. Consultado el 14 de febrero de 2011, <http://www.OIM.int/jahia/jsp/index.jsp>.

Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons. S.f. Consultado el 10 de julio de 2011, <http://www.state.gov/g/tip/>.

ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2006. *Trafficking in Persons: Global Patterns*. Viena: ONUDD.

ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2008. *Women Traffickers*. Viena: Foro de Viena, ONUDD.

ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2009. *Global Report on Trafficking in Persons*. Viena: ONUDD. Publicación en español: *Informe Mundial sobre el tráfico de personas. Resumen Ejecutivo*.

ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). s.f. Consultado el 25 julio de 2011, <http://www.ONUDD.org/>.

OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa). 2009. "Opinion on the Draft Law on Combating Trafficking in Human Beings of the Republic of Ukraine." Varsovia: Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH), OSCE.

Panjumets, Marion. 2004. "Prostitution: A Social Problem? The Views on Prostitution's Nature, Causes and Effects in the Baltic States and Northern-Western Russia." Tallin: Estonian Women's Studies and Resources Centre, Equality Department of Estonian Ministry of Social Affairs, Nordic Council of Ministers.

Radio Nacional. 2011. "Aprueban 'Plan Nacional de Acción contra el tráfico de personas 2011-2016.'" Lima: Radio Nacional.

Shuster, Simon. 2010. "Prostitution: Ukraine's Unstoppable Export." *Time*, 9 octubre.

Suter, Nicole, Heikki Mattila, y Franck Laczko. 2004. "Human Trafficking and Statistics: The State of the Art." Documento de trabajo 15, Bruselas: Statistical Commission and United Nations Economic Commission for Europe.

Zhang, Sheldon X. "Beyond the 'Natasha' Story, a Review and Critique of Current Research on Sex Trafficking." *Global Crime* 10 (3): 178-95.

## Capítulo 4 Asentamientos informales

Abdelhalim, Khaled. 2010. *Participatory Upgrading of Informal Areas. A Decision-Maker's Guide for Action*. Cairo: Participatory Development Programme in Urban Areas in Egypt.

Adler, Josie. 1994. "Life in an Informal Settlement." *Urban Forum* 5 (2): 99-111.

Aekplakorn, Wichai, y Ronnchai Kongsakon. 2007. "Intimate Partner Violence among Women in Slum Communities in Bangkok, Thailand." *Singapore Medical Journal* 48 (8): 763-8.

Alder, Graham. 1995. "Tackling Poverty in Nairobi's Informal Settlements: Developing an Institutional Strategy." *Environment and Urbanization* 7 (2): 1-25.

Ali, Mohammed Haji, y Muhammed Salim Sulaiman. 2006. "The Causes and Consequences of the Informal Settlements in Zanzibar." Configurando el cambio, 23 Congreso de la Federación Internacional de Geómetras, Munich, octubre 8-13.

Aluko, Bioye Tajudeen, y Abdul-Rasheed Amidu. 2006. "Urban Low-Income Settlements, Land Deregulation and Sustainable Development in Nigeria." Promocionar la Administración y la Gobernanza de la tierra, 5ª Conferencia Regional de la FIG, Accra, marzo 8-11.

Amnistía Internacional. 2009. *Kenya. The Unseen Majority: Nairobi's Two Million Slum-Dwellers*. Londres: Amnistía Internacional.

Amnistía Internacional. 2010. *Insecurity and Indignity: Women's Experiences in the Slums of Nairobi, Kenya*. Londres: Amnistía Internacional.

Arandel, Manal El-Batran, y Christian Arandel. 1998. "A Shelter of Their Own: Informal Settlement Expansion in Greater Cairo and Government Responses." *Environment and Urbanization* 10 (1): 217-32.

Arimah, Ben C. 2008. *Slums as Expressions of Social Exclusion: Explaining The Prevalence of Slums in African Countries*. Nueva York: ONU-Hábitat.

Banco Mundial. 2007. "Dhaka: Improving Living Conditions for the Urban Poor." Bangladesh Development Series, Paper 17. Dhaka: Banco Mundial.

Banco Mundial. 2008a. "Republic of Honduras Barrio-Ciudad Project: Project Restructuring." Project Paper. Washington, DC: Banco Mundial.

Banco Mundial. 2009. *Sistemas de ciudades: integración de políticas nacionales y locales. Conexión entre instituciones e infraestructura*. Washington, DC: Banco Mundial.

Banco Mundial. 2008c. *Urban Slums: A Multimedia Sourcebook on Adaptive and Proactive Strategies*. Learning Resources Series. Washington, DC: Banco Mundial.

Banco Mundial. 2009. *Upgrading of Low Income Urban Settlements*. Country Assessment Report. Washington, DC: Banco Mundial.

Banco Mundial. 2010a. *Violence in the City: Understanding and Supporting Community Responses to Urban Violence*. Washington, DC: Área de Conflicto, Crimen y Violencia, Departamento de Desarrollo Social, Banco Mundial.

- Banco Mundial. 2010b. "Status of Projects in Execution FY10. Latin America and the Caribbean Region: Jamaica." Washington, DC: Políticas de Operaciones y Servicios a los Países, Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2010c. "World Bank Experience within Area of Gangs in Latin America and the Caribbean. Response to OAS Working Group Preparing a Regional Strategy to Promote Inter-American Cooperation in Dealing with Criminal Gangs." Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2011a. *Successful Approaches to National Slum Upgrading & Prevention: Recent Experiences in 15 Countries*. Washington, DC Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2011b. "Projects & Operations: Barrio-Ciudad Project." Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial, y ONU-Hábitat. 2002. *Cities Alliance for Action Plan for Moving Slum Upgrading to Scale. Cities Without Slums*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Barry, Michael, y Heinz Ruther. 2005. "Data Collection Techniques for Informal Settlement Upgrades in Cape Town, South Africa." *URISA Journal* 17 (1): 43-52.
- Bloom, David E., y Tarun Khanna. 2007. "The Urban Revolution." *Finance and Development* 44 (3): 9-14. Publicación en español: La Revolución Urbana. Fondo Monetario Internacional, 2007.
- Bloom, David E., David Canning, Günther Fink, Tarun Khanna, y Patrick Salyer. 2010. *Urban Settlement*. Helsinki: Instituto Mundial de Investigaciones en Economía del Desarrollo, Universidad de la Naciones Unidas (UNU-WIDER).
- Bolnick, Joel. 1993. "The People's Dialogue on Land and Shelter: Community-Driven Networking in South Africa's Informal Settlements." *Environment and Urbanization* 5 (1): 91-110.
- Bradshaw, York W., y Elvis Fraser. 1989. "City Size, Economic Development, and Quality of Life in China: New Empirical Evidence." *American Sociological Review* 54 (6): 986-1003.
- Brennan-Galvin, Ellen. 2002. "Crime and Violence in an Urbanizing World." *Journal of International Affairs* 56 (1): 1-24.
- Brown, Egypt, Dessislava Dimitrova, David Ehrenberg, Jim Heyes, Peter Kusek, Giancarlo Manchesi, Viany Orozco, Lauren Smith, y Ernesto Vilchis. 2006. *Secure Tenure in Latin America and the Caribbean: Regularization of Informal Urban Settlements in Peru, Mexico and Brazil*. Princeton, NJ: Princeton, NJ: Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University.
- Buffalo City Metro. s.f. "Mdantsane Urban Renewal Programme." Consultado el 5 julio de 2011, [http://www.buffalocity.gov.za/business/urban\\_renewal.stm#about](http://www.buffalocity.gov.za/business/urban_renewal.stm#about).
- Buffalo City Municipality. 2006. "Mdantsane Urban Renewal Programme." Buffalo City, NY: Buffalo City Municipality.
- Cerrutti, Marcela, y Rodolfo Bertoncello. 2003. "Urbanization and Internal Migration Patterns in Latin America." Conferencia sobre la migración africana en una perspectiva comparativa, Johannesburgo, junio 4-7.
- Chaturvedi, Bharati. 2010. *Finding Delhi. Loss and Renewal in the Megacity*. Londres: Penguin Books.
- Cira, Dean A. 2002. *Mejoramiento urbano en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Ciudad del Cabo. 2009. "5 Year Plan for Cap Town: Integrated Development Plan 2009/10 Review." Ciudad del Cabo.
- Cohen, Barney. 2006. "Urbanization in Developing Countries: Current Trends, Future Projections, and Key Challenges for Sustainability." *Technology in Society* 28 (1): 63-80.
- Davila, Julio D. 2009. "Being a Mayor: The View from Four Colombian Cities." *Environment and Urbanization* 21 (1): 37-57.
- Davis, Mike. 2006. *Planet of Slums*. Nueva York y Londres: Verso. Publicación en español: *Planeta de ciudades miserias*, 2006.
- de Souza, Flavio A.M. 2001. "The Future of Informal Settlements: Lessons in the Legalization of Disputed Urban Land in Recife, Brazil." *Geoforum* 32 (4): 483-92.
- Dobson, Richard. 2006. "Inner Thekwini Regeneration and Urban Management Programme Area Based Contribution towards Managing the Informal Economy." Durban: Inner Thekwini Regeneration and Urban Management Programme.
- Dormann, Franziska. 2007. *Analysis on Three Informal Settlements in Africa: Khayelitsha (Cap Town), Kibera (Nairobi) and Manshiet Nasser (Cairo)*. Leipzig: Universidad de Leipzig.
- Dumashie, Diane. 2005. "Spatial Planning and Informal Settlements: Women and Adequate Housing." Conference on Planning in Informal Settlements, Cairo, abril 16-21.
- Durand-Lasserve, Alain. 1996. "Regularization and Integration of Irregular Settlements: Lessons from Experience." Documento de trabajo 6, Nairobi: Banco Mundial.
- Durand-Lasserve, Alain. 2006. "Informal Settlements and the Millennium Development Goals: Global Policy Debates on Property Ownership and Security of Tenure." *Global Urban Development* 2 (1): 1-15.
- Erguden, Selman. 2001. "Low-Cost Housing: Policies and Constraints in Developing Countries." Conferencia Internacional sobre Información Geográfica para el Desarrollo sostenible, Nairobi, Octubre 2-5.
- Fernandes, Edésio. 2007. "Constructing the 'Right to the City' in Brazil." *Social & Legal Studies* 16 (2): 201-19.
- Fuchs, Anthony. 2009. *Learning from the Past? The Struggle of Formal Institutions of Powers to Respond to Informal Processes*. Copenhagen: Center for Commercial and Urban Research & Consultancy.
- Gilbert, Alan. 2007. "The Return of the Slum: Does Language Matter?" *International Journal of Urban and Regional Research* 31 (4): 697-713.
- Giles, Chris, Alastair Graham, Michael Krause, y Udo Lange. 2009. "Violence Prevention through Urban Upgrading in Khayelitsha: Social, Situational and Institutional Crime Prevention: Achievements and Trends of a Bilateral Financial Cooperation Programme." Tercer foro internacional anual del Congreso alemán sobre prevención de la criminalidad, Hanover, junio 9.
- Giusti de Pérez, Rosario, C., y Ramon A. Pérez. 2008. *Analyzing Urban Poverty. GIS for the Developing World*. Nueva York: Esri.

- GIZ (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit). 2009. "Cairo's Informal Areas: Between Urban Challenges and Hidden Potentials. Facts. Voices. Visions." Cairo: Egypt Participatory Development Programme in Urban Areas, GTZ.
- GIZ (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit). 2010. "Improving Informal areas in Greater Cairo. The Cases of Ezzaband, Nasr and Dayer El Nahla." Berlin: GIZ.
- Greenberg, Stephen. 2004. "The Landless People's Movement and the Failure of Postapartheid Land Reform." Durban: Centre for Civil Society, the School of Development Studies, University of KwaZulu-Natal.
- Gunaratna, K. Locana. 2001. "Cities without Slums: Towards a Strategy for Sri Lanka." Conferencia Nacional de ONU-Hábitat.
- Hasan, Arif. 2008. "Orangi Pilot Project: The Expansion of Work beyond Orangi and the Mapping of Informal Settlements and Infrastructure." *Environment and Urbanization* 18 (2): 451-80.
- Haskins, Craig. 2007. *Crime in Cape Town. Some Strategic Consideration with Respect to the Use of Information*. Ciudad del Cabo: Strategic Development Information and GIS Department.
- Hernández, Felipe, Peter Kellett, y Lea K. Allen. 2010. *Rethinking the Informal City. Critical Perspectives from Latin America*. Nueva York: Berhahn Books.
- Huchzermeyer, Marie. 2002. "Informal Settlements: Production and Intervention in Twentieth-Century Brazil and South Africa South Africa." *Latin American Perspectives* 29 (1): 83-105.
- Huchzermeyer, Marie. 2003. "A Legacy of Control? The Capital Subsidy for Housing, and Informal Settlement Intervention in South Africa." *International Journal of Urban and Regional Research* 27 (3): 591-612.
- Hugo, Graeme. 2003. "Urbanisation in Asia: An Overview." Conference on African Migration in Comparative Perspective, Johannesburg, junio 4-7.
- Hunter, David R. 1964. *The Slums: Challenge and Response*. Nueva York: Imprenta de Glencoe.
- IIED (International Institute for Environment and Development). 2006. *Participatory Learning and Action. Mapping for Change: Practice, Technologies and Communication*. Londres: IIED.
- Jamaica Social Investment Fund. s.f. Consultado el 12 julio de 2011, [http://icbsp.jsif.org/icbsp\\_main.htm](http://icbsp.jsif.org/icbsp_main.htm).
- Kasarda, John D., y Edward M. Crenshaw. 1991. "Third World Urbanization: Dimensions, Theories, and Determinants." *Annual Reviews* 17: 467-501.
- Khan, Firoz. 2001. "The N2 Informal Settlement Upgrade lead-Pilot Project." Ciudad del Cabo: Isandla Institute.
- Koczberski, Gina, George N. Curry, y John Connell. 2001. "Full Circle or Spiralling Out of Control? State Violence and the Control of Urbanisation in Papua New Guinea." *Urban Studies* 38 (11): 2017-36.
- Kranthi, Natraj, y Kavita Daryani Rao. 2010. "Security of Tenure and Protection against Evictions of Slum Dwellers: A Case of Hyderabad." *India Journal* 7 (2): 41-49.
- Kudva, Neema, y Lourdes Beneria. 2006. *Rethinking Informalization: Poverty, Precarious Jobs and Social Protection*. Archivo público de la Universidad de Cornell. Ithaca, NY: Cornell University.
- Magigi, Wakuru, y B. B. K. Majani. "Housing Themselves in Informal Settlements: A Challenge to Community Growth Processes, Land Vulnerability and Poverty Reduction in Tanzania." Promoción de gestión de la tierra y la gobernabilidad, 5ª Conferencia regional de la Federación internacional de geómetras, Accra, 8-11 de marzo.
- Matos, Ralfo, y Rosana Baeninger. 2001. "Migration and Urbanization in Brazil: Processes of Spatial Concentration and Deconcentration and the Recent Debate." 24a Conferencia internacional de población, Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población, Salvador, 18 al 24 de agosto.
- McAuslan, Patrick. 1985. *Urban Land and Shelter for the Poor*. Londres y Washington, DC: International Institute for Environment and Development
- McFarlane, Colin. 2008. "Sanitation in Mumbai's Informal Settlements: State, 'Slum', and infrastructure." *Environment and Planning* 40 (1): 88-107.
- Milbert, Isabelle. 2006. "Slums, Slum Dwellers and Multilevel Governance." *European Journal of Development Research* 18 (2): 299-318.
- Miraftab, Faranak, y Shana Wills. 2005. "Insurgency and Spaces of Active Citizenship: The Story of Western Cape Anti-Eviction Campaign in South Africa." *Journal of Planning Education and Research* 25 (2): 200-17.
- Mukhija, Vinit. 2001. "Enabling Slum Redevelopment in Mumbai: Policy Paradox in Practice." *Housing Studies* 16 (6): 791-806.
- Napier, Mark. 2004. *Informal Settlement Integration, the Environment and Sustainable Livelihoods in Sub-Saharan Africa*. Johannesburgo: Programme for Sustainable Human Settlements, Council for Scientific and Industrial Research.
- Nawagamuwa, Arawinda, y Nils Viking. 2003. "Slums, Squatter Areas and Informal Settlements — Do They Block or Help Urban Sustainability in Developing Contexts?" 9ª Conferencia internacional de estudios de Sri Lanka, Malara, 28 a 30 noviembre.
- Observatório de Favelas. s.f. Consultado el 6 junio de 2011 <http://www.observatoriodefavelas.org.br/observatoriodefavelas/en/home/index.php>.
- Ochoa, Rolando. 2008. "Brazil: Democracy, Inequalities, Citizenship and Crime." *Global Crime* 9 (3): 273-7.
- OMS (Organización Mundial de la Salud). 2001. "Draft National Slum Policy." Nueva Delhi: OMS.
- OMS (Organización Mundial de la Salud). 2008. *Our Cities, Our Health, Our Future. Acting on Social Determinants for Health Equity in Urban Settings*. Tokio: Red Experta sobre los sistemas de salud de la Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud, OMS.
- ONU-Hábitat. 2006. "Slum Trends in Asia." Conferencia Ministerial de Asia y el Pacífico sobre Vivienda y Asentamientos Humanos, Nueva Delhi, 13-16 de diciembre.

- ONU-Hábitat. 2007. "Africa on the Move: An Urban Crisis in the Making." 22ª Sesión del Consejo de Gobierno de ONU-Hábitat, Nairobi, 16-20 de abril.
- ONU-Hábitat. 2009. *Planning Sustainable Cities. Global Report on Human Settlements 2009*. Londres: Earthscan. Resumen ejecutivo en español: *Planificación de ciudades sostenibles. Informe Global Sobre Asentamientos Humanos 2009*.
- ONU-Hábitat. 2011. *State of the World's Cities 2010/11. Cities for All: Bridging the Urban Divide*. Londres: ONU-Hábitat.
- ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2005. "Country Profile: Brazil." Brasilia: ONUDD.
- Ooi, Giok Ling, y Kai Hong Phua. 2007. "Urbanization and Slum Formation." *Journal of Urban Health: Bulletin of the Nueva York Academy of Medicine* 84 (S1): i27-34.
- Peñalosa, Enrique. 2011. "A City Talks: Learning from Bogotá's Revitalisation." En *Latin America at the Crossroads*, editado por Mariana Leguía, 90-95. Londres: John Wiley & Sons.
- Pillai, Devadas, y Akshayakumar Ramanlal Desai. *Slums and Urbanization*. Bombay: Popular Prakashan.
- Planact. s.f. "Informal Settlement Upgrading: Community Participation in Planning and Monitoring. Consultado el 11 julio de 2011, [http://www.planact.org.za/index.php?option=com\\_content&view=article&id=127%3Ainformal-settlement-upgrading-community-participation-in-planning-and-monitoring&catid=56%3Alocal-governance-projets&Itemid=96](http://www.planact.org.za/index.php?option=com_content&view=article&id=127%3Ainformal-settlement-upgrading-community-participation-in-planning-and-monitoring&catid=56%3Alocal-governance-projets&Itemid=96).
- Rao, Vyjayanthi. 2006. "Slum as Theory: The South/Asian City and Globalization." *International Journal of Urban and Regional Research* 30 (1): 225-32.
- Rio on Watch. s.f. "Port Revitalization Targets Brazil's First Favela." Consultado el 14 octubre 2011, <http://riononwatch.org/?p=1365>.
- Roberts, Brian, y Trevor Kanaley. 2006. *Urbanization and Sustainability in Asia*. Manila: Asian Development Bank.
- Rodgers, Denis. 2007. "Slum Wars of the 21st Century: The New Geography of Conflict in Central America." Documento de trabajo, 10-Cities Theme. Londres: Crisis States Research Centre, London School of Economics.
- Rodgers, Denis, Jo Beall, y Ravi Kanbur. 2011. "Latin American Urban Development into the 21st Century: Towards a Renewed Perspective on the City." Documento de trabajo 2011. Helsinki: Instituto Mundial de Investigaciones en Economía del Desarrollo, Universidad de las Naciones Unidas (UNU-WIDER).
- Rolnik, Raquel. 2001. "Territorial Exclusion and Violence: The Case of the State of Sao Paulo, Brazil." *Geoforum* 32 (4): 471-82.
- Rosan, Christina, Blair A. Ruble, y Joseph S. Tulchin. 2000. *Urbanization, Population, Environment, and Security: A Report of the Comparative Urban Studies Project*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Roy, Anami N., Arputham Jockin, y Ahmad Javed. 2004. "Community Police Stations in Mumbai's Slums." *Environment and Urbanization* 5 (1): 1-5.
- Rueda-García, Nicolás. 2002. "The Case of Bogotá, Colombia." *Urban Slums Report*. Londres: University College London.
- Saff, Grant. 1994. *The Changing Face of the South-African City: From Urban Apartheid to the Deracialization of Space*. Cambridge: Joint Editors y Basil Blackwell Ltd.
- Sheng, Yap Kioe, y Aman Mehta. 2011. "Urbanization, Urban Development and Housing Policies." Quick Guide 1. Nueva York: Naciones Unidas.
- SPARC (Society for the Promotion of Area Resource Centres), NSDF (National Slum Dwellers Federation), y Mahila Milan. 2010. "City Watch India." Junio.
- Spatial Information Design Lab. 2006. *Architecture and Justice*. Nueva York: Graduate School of Architecture, Planning and Preservation, Columbia University.
- Spiropoulos, John. 2010. *Urban Management and Operation and Maintenance: Mdantsane CBD Case Study*. Buffalo, NY: Urban Genesis.
- Statistics South Africa. 2006. "Migration and Urbanization in South Africa." Pretoria: Statistics South Africa.
- Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers. 2005. *A Home in The city*. Londres: UN Millennium Project.
- Universidade Cândido Mendes. 2010. *Unidades de Policia Pacificadora: O que Pensam os Policias*. Rio de Janeiro: Universidade Cândido Mendes.
- Universidad de Witwatersrand. 2004. "Study into Supporting Informal Settlements." Pretoria: Department of Housing.
- Universidad de Princeton. 2006. *Secure Tenure in Latin America and the Caribbean. Regularization of Informal Urban Settlements*. Princeton, NJ: Universidad de Princeton.
- Vanderschueren, Franz. 1996. "From Violence to Justice and Security in Cities." *Environment and Urbanization* 8 (1): 93-112.
- Winton, Ailsa. 2004. "Urban Violence: A Guide to the Literature." *Environment and Urbanization* 16 (2): 1-21.
- Women and Housing Rights Programme. 2008. *Women, Slums and Urbanization: Examining the Causes and Consequences*. Ginebra: Centre on Housing Rights and Evictions.

## Capítulo 5

### Áreas de postconflicto y postdesastre

- Anderson, Mary B. 1996. "Do No Harm: Supporting Local Capacities for Peace through Aid." Cambridge, MA: Collaborative for Development Action.
- Azam, Jean-Paul, David Bevan, Paul Collier, Stefan Dercon, Jan Gunning, y Sanjay Pradhan. 1994. "Some Economic Consequences of the Transition from Civil War to Peace." Documento de trabajo de investigación de políticas 1392. Washington, DC: Banco Mundial.
- Ball, Nicole. 1996. *The Role of the International Development Community*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 1996. "Case Studies in the Transition from War to Peace: The Demobilization and Reintegration of Ex-Combatants in Ethiopia, Namibia and Uganda." Documento de discusión 331. Washington, DC: Banco Mundial.



- Banco Mundial. 1998. "The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction." Washington, DC: Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial, Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2005. "Framework for Sustained Peace, Development and Poverty Eradication." Washington, DC: Banco Mundial y Naciones Unidas.
- Bennett, Jon. 2009. "Country Programme Evaluation Afghanistan." Londres: Ministerio de Desarrollo Internacional.
- Bowen, Stuart W. 2008. "Hard Lessons: The Iraq Reconstruction Experience." Washington, DC: Gobierno de Estados Unidos.
- Boyce, James. 1996. *Economic Policy for Building Peace: The Lessons of El Salvador*. Londres: Lynne Rienner.
- Brinkerhoff, Derick W. 2005. "Rebuilding Governance in Failed States and Post-Conflict Societies." *Wiley InterScience* 25: 3-14.
- Brinkerhoff, Derick W. 2007. *Contemporary Security Studies. Governance in Post-Conflict Societies, Rebuilding Fragile States*. Nueva York: Routledge.
- Brown, Michael E. 1996. *The International Dimensions of Internal Conflict: CSIA Studies in International Security*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology.
- Bryden, Alan, y Heiner Hänggi. 2005. *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*. Ginebra: Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Bureau of Diplomatic Security. 2011. "Haiti 2011 Crime and Safety Report." Washington: Departamento de Estado de Estados Unidos.
- Buvinić, Mayra, Erik Alda, y Jorge Lamas. 2005. "Emphasizing Prevention in Citizen Security; The Banco Interamericano de Desarrollo's Contribution to Reducing Violence in Latin America and the Caribbean." Washington, DC: Departamento de desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo.
- CIB (International Council for Research and Innovation in Building and Construction). 2007. "Post-Disaster Recovery Challenges in Sri Lanka." Londres: CIB.
- Chalmers, Malcolm. 2004. "Spending to Save? An Analysis of the Cost Effectiveness of Conflict Prevention versus Intervention after the Onset of Violent Conflict." Bradford: Centre for International Cooperation and Security Department for Peace Studies, University of Bradford.
- CNCS (Conselho Nacional de Combate ao HIV/SIDA). 2008. "Universal Declaration on HIV and AIDS". Progress Report for the United Nations General Assembly. Maputo: CNCS.
- Colletta, Nat, Markus Kostner, e Ingo Wiederhofer. 1996. *The Transition from War to Peace*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Collier, Paul, y Anika Hoeffler. 1996. *On the Economic Consequences of Civil War*. Oxford: Centre for the Study of African Economies.
- Collier, Paul, y Anika Hoeffler. 2004. "The Challenge of Reducing the Global Incidence of War." Copenhagen Consensus Challenge Paper. Oxford: Centre for the Study of African Economies.
- Cox, Marcus. 2001. "State Building and Post-Conflict Reconstruction: Lessons from Bosnia." Ginebra: Centre for Applied Studies in International Negotiations.
- Cuny, Fred. C., y Victor Tanner. 1995. "Working with Communities to Reduce Levels of Conflicts: Spot Reconstruction." *Disaster Prevention and Management* 4 (1): 12.
- DAES (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas). 2007. *The Challenges of Restoring Governance in Crisis and Post-Conflict Countries*. Viena: DAES.
- Djerejian, Edward, y Frank Wisner. 2002. "Guiding Principles for U.S. Post-Conflict Policy." Washington, DC: Grupo de trabajo independiente cofinanciado por el Consejo de relaciones exteriores y el Instituto James A. Baker III de Políticas públicas de la Universidad Rice.
- Dobbins, James. 2003. *America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq*. Santa Monica, CA: Corporación Rand.
- Donini, Antonio. 1996. "The Police of Mercy: UN Coordination in Afghanistan, Mozambique and Rwanda." Occasional Paper 22, Providence, RI: Thomas J. Watson Institute for International Studies.
- Duffield, Mark. 1994. "Complex Emergencies and the Crisis of Developmentalism." *IDS Bulletin* 25 (4): 37-45.
- Ebo, Adedeji. 2003. *The Challenges and Opportunities of Security Sector Reform in Post-Conflict Liberia*. Ginebra: Centre for the Democratic Control of Armed Force.
- ECA (Economic Commission for Africa). 2003. "Countries Emerging from Conflict: Lessons on Partnership in Post-Conflict Reconstruction; Rehabilitation and Reintegration." Segunda reunión del Comité de Desarrollo Humano y Sociedad Civil, Adís Ababa, 26-7 de mayo.
- Eriksson, John. 1996. "The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience." Copenhagen: Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda.
- Estudios Mexicanos. 2000. "Mexico's Unfinished Transition: Democratization and Authoritarian Enclaves in Mexico." 16 No. 2, verano: 267-87.
- Frailing, Kelly, y Dee Wood Harper. 2007. "Crime and Hurricanes in New Orleans." En *The Sociology of Katrina: Perspectives on a Modern Catastrophe*, editado por David L. Brunsmá, David Overfelt, y J. Steven Picou, 51-68. Lanham, MD: Rowman y Littlefield.
- Galtung, Johan. 1996. *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilisation*. Oslo: International Peace Research Institute.
- Gobierno de Chile. 2010. "Prevención de la criminalidad en la Reconstrucción." Santiago: Unidad de Prevención de la Violencia y del Delito, División de Seguridad Pública, Ministerio del Interior, Gobierno de Chile.
- Gutman, Benny, Stefan Fournier, Jacqueline Wolfe, y Amanda DeSadeleer-Michel. 2009. "Haiti: A Risk Assessment Brief." Ottawa: The Norman Paterson School of International Affairs.
- Harrendorf, Stefan, Markku Heiskanen, y Steven Malby. 2010. "International Statistics on Crime and Justice." Helsinki: European Institute for Crime Prevention and Control y Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

- Heinemann-Grüder, Andreas, y Michael Brzoska. 2004. "Security Sector Reform and Post-Conflict Reconstruction under International Auspices." Ginebra: Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Holtzman, Steven, Ann Elwan, y Colin Scott. 1998. *Post Conflict Reconstruction*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Instituto del Banco Mundial. 2011. *Focus on Fragile and Conflict-affected Countries*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Juncos, Ana E. 2005. "The EU's Post-Conflict Intervention in Bosnia and Herzegovina: Integrating the Balkans and/or Inventing the EU?" *Southeast European Politics* 55 (2): 88-108.
- Kim, Julie. 2005. "Macedonia: Post-Conflict Situation and U.S. Policy." Washington, DC: Congressional Research Service.
- Koczberski, Gina. 2001. "Full Circle or Spiralling of Control? State Violence and the Control of Urbanisation in Papua New Guinea." *Urban Studies* 38 (11): 2017-36.
- Lautze, Sue. 1996. "Lives Versus Livelihood: How to Foster Self-Sufficiency and Productivity of Disaster Victims." Occasional Paper 1. Washington, DC: Office for Foreign Disaster Assistance.
- Lautze, Sue, y John Hammock. 1996. "Coping with Crisis; Coping with Aid: Capacity Building, Coping Mechanisms and Dependency, Linking Relief and Development." Nueva York: Departamento de Asuntos Humanitarios, Naciones Unidas.
- Law, David M. 2006. "The Post-Conflict Security Sector." Ginebra: Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Macrae, Joanna, Anthony B. Zwi, y Lucy Gilson. 1996. "A Triple Burden for Health Sector Reform: Post-Conflict Rehabilitation in Uganda." *Social Science Medicine* 42 (97): 1095-108.
- Mahling Clark, Kimberly. 1996. "Fostering a Farewell to Arms: Preliminary Lessons Learned in the Demobilization and Reintegration of Combatants." Washington, DC: Center for Development Information and Evaluation, United States Agency for International Development.
- Miguel, Cruz José, Luis Romano, y Sisti Elvio. 1997. "La Violencia en El salvador en los Noventas: Magnitud, Costos y Factores Posibilitadores." Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Minear, Larry. 1994. *The International Relief System: A Critical Review*. Washington, DC: Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies.
- Minear, Larry, y Thomas G. Weiss. 1995. *Mercy Under Fire: War and the Global Humanitarian Community*. Boulder, CO: Editorial Westview.
- Nooruddin, Irfan, y Thomas E. Flores. 2009. "Financing the Peace: Evaluating World Bank Post-Conflict Assistance Programs." *Review of International Organizations* 4 (1): 1-27.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2009. *Preventing Violence, War and State Collapse. The Future of Conflict Early Warning and Response*. París: OCDE.
- Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization. 2010. "Civilian Response." Washington, DC: Departamento de Estado de Estados Unidos.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2010a. "Enhancing Public Security through Crime Prevention and Firearms Control in the Andean Region." Nueva York: Nueva York.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2010b. "Rapport des Nations Unies en Haiti 2010. Situation, Défis et Perspectives." Nueva York: ONU.
- OSISA (Open Society Initiative for Southern Africa). 2011. "Crime and Violence Prevention in Mozambique." Maputo: OSISA.
- Pereira, Stephen. 2003. "Case Study: El Salvador Post-Conflict Program in Democracy and Governance." Research Triangle Park, NC: RTI International.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2004. "Institutional Flexibility in Crisis and Post-Conflict Situations. Best Practices from the Field." Nueva York: Oficina de Evaluación, PNUD.
- Poulligny, Beatrice. 2005. "Civil Society and Post-Conflict Peacebuilding: Ambiguities of International Programmes Aimed at Building 'New Society.'" París: Centre d'études et de recherches internationales.
- Ragaru, Nadège. 2007. "L'opération Althea en Bosnie-Herzégovine et la gestion européenne du post-conflit." *Les études du CERJ* 139: 1-38.
- Rocha Menocal, Alina, Timothy Othieno, y Alison Evans. 2008. "The World Bank in Fragile Situations." Issue Paper. Londres: Overseas Development Institute.
- Rondinelli, Dennis A. 2006. "Reforming Public Administration in Postconflict Societies: Implications for International Assistance." Informe para la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- Suhrke, Astri. 2006. "The Limits of Statebuilding: The Role of International Assistance in Afghanistan." Reunión anual de la Asociación de Estudios Internacionales (ISA), San Diego, CA, 21-4 de marzo.
- Tschirgi, Neclâ. 2004. "Post-Conflict Peacebuilding Revisited: Achievements, Limitations Challenges." International Peace Academy Peacebuilding Forum, Nueva York, 7 octubre.
- Vines, Alex. 1998. "Disarmament in Mozambique." *Journal of Southern African Studies* 24 (1): 191-205.
- Wulf, Herbert. 2004. "Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries." Berlín: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- Yasuyuki, Sawada, Rima Bhattcharyay, y Tomoaki Kotera. 2011. "Aggregate Impacts of Natural and Manmade Disasters: A Quantitative Comparison." Tokio: Research Institute of Economy, Trade, and Industry.

## Capítulo 6 Producción de drogas en los países desarrollados

- Benett, Trevor. 2000. *Drugs and Crime: The Results of the Second Developmental Stage of the NEW-ADAM Programme*. Londres: Ministerio del Interior.
- Benitez Manaut, Raúl. 2010. *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las Relaciones México-Estados Unidos*. Ciudad de México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.

- Bewley-Taylor, Dave, Chris Ha ellam, y Rob Allen. 2009. "The Incarceration of Drug Offenders." Informe del Programa sobre Política de Drogas. Oxford: The Beckley Foundation.
- Bühringer, Gerhard. 2009. "Analyse comparative de la recherche sur les drogues illicites dans l'Union Européenne." Comisión Europea, Bruselas.
- Bullota, Danilo, Henri Bergeron, y Brendan Hugues. 2008. "Cannabis Control in Europe." En *A Cannabis Reader: Global and Local Experiences*. Monograph Series 8, Volumen 2, editado por OEDT (Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías), 97-117. Lisboa: OEDT.
- Burkhart, Gregor, y Aamador Calafat. 2008. "Cannabis Prevention in the EU." En *A Cannabis Reader: Global and Local Experiences*. Monografía, Serie 8, Volumen 2, editado por OEDT (Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías), 219-45. Lisboa: OEDT.
- Bushway, Shawn D., y Peter Reuter. 2011. "Deterrence, Economics and the Context of Drugs Markets." *Criminology and Public Policy* 10 (1): 183-94.
- Carpentier, Chloé, Merdith Meacham, y Paul Griffiths. 2008. "Monitoring Cannabis Availability in Europe: Issues, Trends and Challenges." En *A Cannabis Reader: Global Issues and Local Experiences*, editado por OEDT (Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías), 215-36. Lisboa: OEDT.
- CIPC (Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad). 2010. *Prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas*. Informe Internacional sobre la prevención de la criminalidad. Montreal: CIPC.
- Chatterson, Mike, Gwendy Gibson, Mark Gilman, Christine Godfrey, Matthew Sutton, y Alan Wright. 1995. *Performance Indicators for Local Anti-Drugs Strategies: A Preliminary Analysis*. Londres: Departamento de políticas, Ministerio del Interior.
- Chouvy, Pierre-Arnaud, y Laurent Laniel. 2004. "De la géopolitique des drogues illicites." *Hérodote* 112: 7-26.
- CICAD (Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas). 2008. *Guía para Establecer una Estrategia Nacional para el Combate a las Drogas Sintéticas*. Ciudad de México: CICAD.
- Comisión Global de Políticas de Drogas. 2011. "Guerra a las Drogas." Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas.
- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. 2009. *Drogas y Democracia: Hacia un Cambio de Paradigma*. Informe de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia.
- Comité de ONG de Viena sobre Drogas. 2008. "Beyond 2008: The Contribution of Non-Governmental Organizations to Implementation of the Political Declaration and Action Plans Adopted by the 20th United Nations General Assembly Special Session." 51 Período de sesiones de la Comisión de estupefacientes, Viena, 10-14 de marzo.
- Consejo ministerial de la estrategia sobre drogas (MCDS). 2011. "National Drug Strategy 2010-2015." Canberra: Gobierno de Australia.
- Duprez, Dominique. 2008. "L'évolution des usages de drogues et des politiques. De l'Europe aux Amériques." *CRIMPREV Assessing Deviance, Crime and Prevention in Europe*, 12 de julio.
- Comisión Europea. 2009. "Analyse comparative de la recherche sur les drogues illicites dans l'Union Européenne." Informe de investigación. Bruselas: Comisión Europea.
- Fonseca, Germán. 1992. "Économie de la drogue: taille, caractéristique et impact économique" *Tiers-Monde* 33 (131): 489-516.
- FFSU (Foro Francés para la Seguridad Urbana). *La future politique française des drogues*. París: FFSU.
- Gobierno de Portugal. 1999. "Portuguese Drug Strategy." Lisboa: Gobierno de Portugal.
- IDPC (Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas). s.f. Consultado el 7 octubre de 2011, <http://idpc.net/>.
- Killias, Martin, Giang L. Isenring, Gwladys Gilliéron, y Joelle Vuille. 2011. "Do Drug Policies Affect Cannabis Markets? A Natural Experiment in Switzerland, 2000-10." *European Journal of Criminology* 8 (3): 171-86.
- Lenke, Leif. 2008. "An Analysis of the Significance of Supply and Market Factors for Variations European Cannabis Use." En *A Cannabis Reader: Global Issues and Local Experiences. Monograph Series, Volumen 8*, editado por OEDT (Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías), 291-7. Lisboa: OEDT.
- Lopez, Dominique, y Daniel Sansfaçon. 2005. "Dommages sociaux liés aux usages de drogues: focus sur les relations et difficultés familiales." *Revue Toxibase*: 1-14.
- Lupton, Ruth, Andrew Wilson, Tiggey May, Hamish Warburton, y Paul J. Turnbull. 2002. *A Rock and Hard Place: Drug Markets in Deprived Neighborhoods*. Londres: Dirección de Desarrollo y Estadísticas, Ministerio del interior.
- Ministro de Estado para la Salud Mental y los Servicios contra la Adicción. 2004. "Crystal Meth and Other Amphetamines: An Integrated BC Strategy." Victoria: Ministerio de Servicios de Salud de Colombia Británica, Salud Mental y Adicciones.
- Misión interministerial de lucha contra la droga y las toxicomanías. 2008. *Stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants*. París: La documentacion française.
- Mission interministerielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie. 2010. "Prévention des Conduites Addictives: Guide d'intervention en Milieu Scolaire." París: Centre national de documentation pédagogique, Ministerio de Educación.
- OEDT (Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías). 2004. *An Overview of Cannabis Potency in Europe*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas (EUR-OP).
- OEDT (Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías). 2010. *Problem Amphetamine and Methamphetamine Use in Europe*. Luxemburgo: OEDT. Resumen en español: Consumo problemático de anfetamina y metanfetamina en Europa.
- OEDT (Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías). 2011. *Drug Policy Profiles-Portugal*. Lisboa: OEDT.
- OEDT (Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías) y Europol. 2009. *Metamphetamine: A European Union Perspective in the Global Context*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas (EUR-OP).

- OEDT (Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías) y Europol. 2010. "Annual Report on the Implementation of Council Decision 2005/387/JHA." Bruselas: OEDT.
- OFDT (Observatoire français des drogues et toxicomanies). 2003. *Usage de drogues en Aquitaine. Évolution des tendances récentes*. Burdeos: Comité d'étude et d'information sur la drogue.
- ONDCP (Office of National Drug Control Policy). 2003. "The Price and Purity of Illicit Drugs: 1981 through the Second Quarter of 2003." Informe técnico. Washington, DC: Oficina Ejecutiva del Presidente.
- ONDCP (Office of National Drug Control Policy). 2008. *Marijuana: The Greatest Cause of Illegal Drug Abuse. 2008 Marijuana Sourcebook*. Washington, DC: ONDCP.
- ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2009. *World Drug Report 2009*. Viena: ONUDD. Resumen ejecutivo: *Informe Mundial Sobre las Drogas 2009*.
- ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2010. *El Programa global Smart*. Informe de programa. Viena: ONUDD.
- ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). s.f. "Mauritania UNODC Reinforce Capacity of Traditional Justice. Consultado el 25 de septiembre de 2011, <http://www.ONUDD.org/westandcentralafrica/en/wsmauritania1010.html>.
- Pacula, Rosalie L., Stijn Hoorens, Beau Kilmer, Peter H. Reuter, James R. Burgdorf, y Priscillia Hunt. 2009. "Issues in Estimating the Economic Cost of Drug Abuse in Consuming Nations." Series de apoyo técnico. Santa Monica, CA: Corporación Rand.
- Pommereuil, Laurent. 2009. "Prévention des conduites addictives. Une aide à la mise en place d'actions de prévention sur les communes du Morbihan." Campénéac: Consejo General del Morbihan.
- Reuter, Peter, y Franz Trautmann. 2009. *A Report on Global Illicit Drug Market 1998-2007*. Amsterdam: Comunidades Europeas.
- Sansfaçon, Daniel. 2006. *Guide méthodologique sur le diagnostic des nuisances relatives aux drogues et à la prostitution*. Montreal: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad.
- Scaturro, Giorgia. 2007. "Cannabis: l'enquête." *Courrier international*, junio 21-7: 40-4.
- SCQ (Société de criminologie du Québec). 2009. *Sondage sur les attitudes des québécois face à la production de drogues*. Montreal: SCQ.
- SCRC (Service Canadien de Renseignements Criminels). 2010. *Rapport sur le crime organisé 2010*. Ottawa: SCRC.
- Sécrotariat permanent à la politique de la prévention. 1997. *La Problématique des Smart Drugs en Belgique*. Bruselas: Ministro del Interior.
- Sevigny, Eric L., y Jonathan P. Caulkins. 2004. "Kinpins or Mules: An Analysis of Drug Offenders Incarcerated in Federal and State Prisons." *Criminology and Public Policy* 3 (3): 101-35.
- Dirección General de Estadísticas de Canadá. s.f. "Uniform Crime Reporting Survey." Consultado el 29 de octubre de 2011, <http://www.statcan.gc.ca/cgi-bin/imdb/p2SV.pl?Function=getSurvey&SDDS=3302&lang=en&db=imdb&adm=8&dis=2>.
- Steven, Alex, Mike Trace, y Dave Bewley-Taylor. 2005. "Reducing Drug-Related Crime: An Overview of the Global Evidence." Drug Policy Programme Report. Oxford: The Beckley Foundation.
- Werb, Dan, Greg Rowell, Gordon Guyatt, Thomas Kerr, Julio Montaner, y Evan Wood. 2010. *Effect of Drug Law Enforcement on Drug-Related Violence: Evidence from a Scientific Review*. Vancouver: International Centre for Science in Drug Policy.







El Informe Internacional sobre la Prevención de la Criminalidad y la Seguridad Ciudadana de 2012 del CIPC desarrolla temas claves de la agenda internacional en lo que se refiere a la criminalidad y la violencia, subrayando las formas en que la prevención podría encargarse de estos asuntos con el fin de generar comunidades más resilientes y más cohesivas en el mundo entero.

La tercera edición del Informe enfoca cinco temas de importancia en cuanto al diseño de políticas de prevención de la criminalidad a nivel internacional: tráfico de personas, asentamientos informales, áreas de postdesastre y postconflicto, producción de drogas en los países desarrollados, y la Encuesta Global sobre la Seguridad en las Ciudades del CIPC. Esta edición analiza los asuntos mencionados desde una perspectiva de prevención y contribuye a un mayor debate sobre las respuestas referidas a la criminalidad.

El Informe Internacional proporciona información y herramientas para asistir a los gobiernos, autoridades locales, los organismos internacionales y otros actores en la puesta en práctica con éxito de las normas de prevención de la criminalidad en sus países, ciudades y comunidades.

Esta nueva edición del Informe Internacional también se encuentra disponible en línea en un sitio Web específico, conjuntamente con ediciones en francés y español. Del mismo modo, está disponible un resumen ejecutivo en los idiomas: alemán, árabe, chino, español, francés, inglés, japonés y portugués.

[www.ICPC-IR.org](http://www.ICPC-IR.org)



**Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC)**  
465, rue St-Jean, bureau 803  
Montréal (Québec) H2Y 2R6  
CANADA

+1.514.288.6731  
[cipc@crime-prevention-intl.org](mailto:cipc@crime-prevention-intl.org)  
[www.crime-prevention-intl.org](http://www.crime-prevention-intl.org)