



**SEGUNDO CONGRESO DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE PREVENCIÓN DEL DELITO Y
TRATAMIENTO DEL DELINCUENTE**

(Londres, 8 al 20 de agosto de 1960)

**PREVENCIÓN DE LOS TIPOS
DE DELINCUENCIA QUE SON
CONSECUENCIA DE LOS CAMBIOS
SOCIALES Y QUE ACOMPAÑAN AL
DESARROLLO ECONÓMICO EN LOS
PAÍSES POCO DESARROLLADOS**

PARTE I

**Informe por J. J. Panakal, Jefe del Departamento de Criminología,
Administración de Delincuencia de Menores y Readaptación de los
Delincuentes. Instituto "Tata" de Ciencias Sociales de Bombay
(India)**

PARTE II

**Informe por A. M. Khalifa, Director del Centro Nacional de
Investigaciones Sociales y Criminológicas de El Cairo
(República Árabe Unida)**

**NACIONES UNIDAS
Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
Nueva York, 1960**

La responsabilidad por las declaraciones que figuran en estos informes incumbe a los autores de ellos y las opiniones que se expresan no son necesariamente las de los órganos o los Miembros de las Naciones Unidas.

A/CONF.17/3

INDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Página</u>
PREFACIO	v
PARTE I	
I. INTRODUCCION	
1. Antecedentes de la cuestión	2
2. Desarrollo económico	3
3. Transformación social	5
4. Migración - Causas	8
5. Algunos efectos de la transformación social y del desarrollo económico	11
a) Vivienda	11
b) Empleo	12
c) Factores culturales	13
d) Disolución de la familia	15
e) Los niños	17
f) El individuo	18
II. CRIMINALIDAD	
1. Grado de fidelidad de los datos	22
2. Tendencias	23
3. Tipos de delitos	25
4. Relación entre los grupos sociales y los delitos	27
5. Factores determinantes de la delincuencia en el medio urbano.	28
a) Factores demográficos	29
b) Factores ambientales	30
c) Factores económicos	30
d) Factores familiares	32
e) Factores culturales	32
f) Otros factores	33
III. PREVENCIÓN	
1. Enfoque económico	36
2. Urbanismo y vivienda	37
3. Servicios de la comunidad	38
4. Educación	38
5. La familia	39
6. Los niños	39
7. Adaptación individual	40
8. Legislación	41

INDICE (continuación)

<u>Capítulo</u>	<u>Página</u>
PARTE II	
I. INTRODUCCION	
1. Desarrollo económico e industrialización	44
2. Urbanización	45
3. El concepto del desarrollo insuficiente	46
4. Alcance del presente estudio	47
II. ESTUDIO DE LAS CAUSAS	
1. Evaluación de los datos	48
2. Falso concepto de la influencia que ejerce la industrialización	58
3. Análisis de las causas	60
a) Conflicto de culturas	61
b) Dificultades económicas	69
III. PREVENCIÓN	
1. Investigación	74
2. Remedios económicos	75
3. Medidas de bienestar social	76
4. Control de la migración	78
5. Planificación urbana	79
6. Desarrollo de la comunidad urbana	80
7. Medidas encaminadas específicamente a la prevención de la delincuencia	81
8. Disposiciones legales	82

PREFACIO

A solicitud de la Secretaría se han preparado dos informes de carácter general sobre la prevención de los tipos de criminalidad a que dan lugar los cambios sociales y que acompañan al desarrollo económico en los países menos desarrollados, para presentarlos al Segundo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente que habrá de celebrarse en Londres del 8 al 20 de agosto de 1960. Este tema figura en el programa del Congreso. Uno de estos informes fue preparado por el Sr. J.J. Panakal, Jefe del Departamento de Criminología, Administración de Delincuencia de Menores y Readaptación de los Delincuentes, Instituto "Tata" de Ciencias Sociales de Bombay (India), y en él se presta atención especial al Asia. El otro informe fue preparado por el Sr. Ahmad M. Khalifa, Director del Centro Nacional de Investigaciones Sociales y Criminológicas de El Cairo (República Arabe Unida) y en él se hace especial hincapié en los Estados árabes y en el Africa.

Estos informes fueron preparados sobre la base del material proporcionado por la Secretaría y de los datos recogidos por los propios expertos. El tema de la prevención de los tipos de criminalidad a que dan lugar los cambios sociales y que acompañan al desarrollo económico en los países menos desarrollados, ya había sido examinado, en relación con la cuestión de la urbanización, en particular en el Seminario sobre los procesos de urbanización en la región de la CEALO 1/, patrocinado conjuntamente por la UNESCO y las Naciones Unidas que se celebró en Bangkok, Tailandia, en 1956, y en el Informe sobre la situación social en el mundo, preparado por las Naciones Unidas en 1957 2/. Se recogieron, además, datos proporcionados por varios corresponsales nacionales en los países latinoamericanos destinados al Seminario Naciones Unidas/UNESCO de Urbanización en América Latina, que se celebró en Santiago de Chile en 1959. Además, se solicitaron contribuciones de datos destinados especialmente al presente informe a varios corresponsales nacionales de las Naciones Unidas, a organizaciones no gubernamentales seleccionadas y a algunos particulares. En respuesta a dicha solicitud, se recibieron informes especiales del Sr. Pakorn Angsusingha, corresponsal de las Naciones Unidas y Director General del Departamento de Servicios Sociales, Bangkok, Tailandia; del Sr. Henri Ph. Junod, Director de la Liga pro Reforma Penal de Sudafrica, informe que fue transmitido por la Sociedad Internacional de Criminología; del Profesor Jonko Dj. Tahović, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Belgrado, Yugoslavia, transmitido por la Sociedad Internacional de Criminología; del Sr. Kwon Soon Young, Juez Presidente del Tribunal de Menores de Seúl, República de Corea; del Dr. El Said Mustafá El Said, corresponsal de las Naciones Unidas, Rector de la Universidad de El Cairo, República Arabe Unida; del Instituto "J.K." de Sociología y Relaciones Humanas de la Universidad de Lucknow, Lucknow U.P., de la India; y del Instituto Nacional de Criminología (actualmente Centro Nacional de Investigaciones Sociales y Criminológicas), de El Cairo, República Arabe Unida. Todas las citas que figuran en el texto de los informes y que no se identifiquen de otro modo proceden de los citados informes.

1/ UNESCO SS.57.V.7.A.

2/ Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta 2.1957.IV.3.

Se dan las gracias a todos aquellos que han contribuido con materiales para estos informes así como a los Sres. Panakal y Khalifa por haberlos preparado.

Además de estos dos informes de carácter general, se presentará al Congreso un informe sobre la materia, preparado por la Secretaría, así como otras monografías pertinentes preparadas por organismos especializados de las Naciones Unidas y por organizaciones no gubernamentales.

PARTE I

INFORME PREPARADO POR EL SR. J. J. PANAKAL

CAPITULO I

INTRODUCCION

1. Antecedentes de la cuestión

1. Los últimos 15 años han sido decisivos para los países asiáticos, pues durante este período la mayoría de los territorios que habían estado sometidos al régimen colonial hasta fines de la segunda guerra mundial alcanzaron su independencia política. Si bien cada uno de los nuevos gobiernos debió enfrentarse con problemas peculiares de su respectivo país, una característica distintiva de esta región es que todos ellos confrontan algunos problemas comunes. En la casi totalidad de los países, por ejemplo, uno de los problemas principales es el del rápido crecimiento demográfico, que no guarda proporción con los recursos existentes ni con el grado de desarrollo. Este problema surge principalmente debido a la continua disminución de la tasa de mortalidad y a que se mantiene una elevada tasa de natalidad.

2. Como los países predominantemente agrícolas de Asia tienen bajas tasas de población rural, que por tanto ejercen una tremenda presión sobre la economía agrícola y originan niveles de vida de mera subsistencia, la población rural emigra a las zonas urbanas en gran número en busca de mejores medios de vida. Este movimiento se agrava por el desarrollo económico y la industrialización, que en la actualidad constituyen los principales programas encaminados a tratar de mejorar las normas de higiene y de nutrición y a elevar los niveles de vida de la población.

3. El desarrollo económico, al igual que cualquier otra alteración fundamental de la estructura económica, tiende inevitablemente a ocasionar un cambio en la organización, cambio que puede ser benéfico o perjudicial para el progreso.

4. En primer lugar, repercute sobre el sistema económico aun cuando la tecnología que se introduzca sea de lo más rudimentaria. Esto a su vez influye sobre las estructuras sociales existentes y sobre las formas tradicionales de conducta. Tal influencia, en ciertos casos, puede ser adversa a la sociedad. Por último, crea conflictos entre la forma de vida preindustrial y el nuevo medio industrializado, desorganizando aquellas sociedades en que se introduce la modernización. Asimismo, puede hacer que los individuos no se adapten a esta transformación, provocar desajustes, formas de conducta socialmente inaceptables y, en casos extremos, la criminalidad. Así, durante el período de transición, el desarrollo económico y el cambio social concomitante pueden dar lugar a ciertos problemas sociales, que son secuela del choque entre los nuevos valores y los tradicionales.

5. Esto no significa que el desarrollo económico y la transformación social consiguiente siempre generarán una violenta dislocación de la sociedad preindustrial. La magnitud de tal trastorno dependerá de la forma en que se introduzca la

modernización del sistema económico. Si, al llevarla a cabo, se tiene debidamente en consideración la estructura social existente, la transición de una sociedad no industrializada a otra industrial se efectuará sin desórdenes ni extremismos. La adopción de tales medidas reducirá el desajuste a un mínimo, fácil de regular, y que permitirá la adaptación, haciendo así que la criminalidad se reduzca. En última instancia, aunque en el pasado ciertas formas de rápida industrialización crearon condiciones favorables para un incremento del delito, la delincuencia y la prostitución, sería prematuro, a falta de datos adecuados, concluir que la industrialización en Asia constituirá, de por sí, un factor de criminalidad. Cabe, sin embargo, afirmar que la criminalidad puede ser una forma de reacción de parte de algunos ante un desequilibrio, y la medida en que esta conducta pase a ser un rasgo permanente de la sociedad industrializada que se establezca determinará, a su vez, hasta qué punto llega la desorganización de la sociedad.

6. Cuando el desarrollo económico y, en particular, cuando la industrialización está acompañada de la urbanización, se introduce nuevo cambio en el sistema social merced al efecto de nuevos valores. Esto puede obstruir el proceso de ajuste, provocar frustración y obrar como un poderoso factor de criminalidad. Con todo, éstas son únicamente conjeturas y en la actualidad no pueden formularse conclusiones definidas respecto a la relación que existe entre el crecimiento demográfico en los centros urbanos y la industrialización, que caracterizan el progreso urbano, por una parte, y el aumento de la criminalidad, por la otra.

7. En las páginas que siguen se examinarán las distintas características mencionadas precedentemente hasta donde lo permite la información disponible. Se pondrán de relieve las repercusiones de la industrialización y de la urbanización sobre el individuo, la familia y la organización cultural, y sus relaciones con la criminalidad en los países de Asia.

8. En resumen, ¿cuáles son los rasgos característicos de los países insuficientemente desarrollados en términos de desarrollo económico y de transformación social?

2. Desarrollo económico

9. Es difícil dar una definición precisa del desarrollo económico. Ello se debe principalmente a que se trata de un proceso continuo, en ninguna parte completo y en ninguna parte inexistente, a la vez que del producto de una evolución simultánea en muchas esferas.

10. "Para todas estas personas, particularmente para las que viven en las zonas insuficientemente desarrolladas, aunque no sólo en el caso de ellas, el desarrollo económico entraña cambios: nuevos métodos para hacer las cosas, nuevo equipo y otros recursos con que trabajar, nuevos hábitos de consumo, ahorro e inversión, relaciones diferentes con otras personas, nuevas posibilidades de bienes y servicios, y a menudo un cambio en las actitudes, móviles y formas de vida. ^{1/}" Tiene aspectos beneficiosos, entre los que figuran niveles más elevados de nutrición, sanidad y enseñanza, mayor seguridad del individuo y estabilidad social. Un

^{1/} Bert F. Hoselitz (ed.) The Progress of Under-developed Areas (The University of Chicago Press, 1952), pág. 206.

programa cabal de desarrollo económico entraña necesariamente modificaciones sustanciales de la estructura económica y social de un país insuficientemente desarrollado y requiere bastantes ajustes y adaptaciones. "La facilidad con que pueda realizarse ese ajuste va ligada a una serie de factores variables, tales como el nivel de vida de la sociedad agraria, la densidad de población, el tipo de industrias establecidas y la rapidez con que éstas acusan un aumento de la producción, la equidad del sistema fiscal, la existencia de un sistema educativo adecuado, el tipo de característica de las fábricas y las casas para los trabajadores, así como la naturaleza y solidez de la cultura preindustrial. Con todo, los cambios sociales de esta índole son inevitablemente perturbadores, a menudo prolongados, y generalmente van acompañados de rozamientos que anulan en mayor o menor grado las muchas ventajas sociales y económicas que cabe esperar del crecimiento de la industria secundaria ... La desaparición de formas tradicionales de control social y el surgimiento de una actitud antisocial, que a menudo se consideran como resultados directos de la industrialización, se producen también simplemente al introducirse en una comunidad preindustrial un sistema de derecho que socava la autoridad tradicional de edad. 2/"

11. El dislocamiento del orden social dimana de la innovación. Además, surgen dificultades que trastornan las formas de vida tradicionales. "Toda sociedad se manifiesta merced a un proceso incesante de renovación; siempre denota, aunque sea en menor grado, una tendencia constante a la desestructuración y a la reestructuración. En el caso de las sociedades en vías de "modernización", es el ritmo de estos cambios, y no los cambios mismos, lo que ha de tenerse en cuenta cuando se examinan los problemas de patología social. 3/"

12. Un aspecto importante del desarrollo económico es la industrialización, aunque, según se ha visto ya, no representa la única forma de desarrollo. La industrialización también implica cambio. "La amplitud y el ritmo de la transformación que se opera dependen en gran parte de factores económicos tales como la naturaleza y accesibilidad de los recursos, los precios, la demanda en los mercados mundiales y los tipos de rentabilidad de las inversiones internas y en los países exportadores de capital. Sin embargo, la amplitud y el ritmo del cambio dependen aún más de la personalidad y de la cultura características de la sociedad que trata de desarrollarse. 4/"

13. La carencia de datos pertinentes hace imposible el estudio del ritmo de transformación económica en los diversos países insuficientemente desarrollados. Con todo, en general puede decirse que los países atraviesan por diferentes etapas de industrialización y de desarrollo económico. Por ejemplo, tenemos en un extremo países que sólo ahora empiezan a evolucionar de una economía de subsistencia y trueque a un sistema basado en valores monetarios, salarios, utilidades, y que

2/ Procesos y problemas de la industrialización en los países insuficientemente desarrollados, Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 1955.II.B.1), página 138.

3/ Cita de la monografía preparada por el Profesor G. Balandier y publicada por la Oficina Internacional de Investigación de las Repercusiones Sociales de los Cambios Tecnológicos en Information, No. 6, octubre de 1955, página 2.

4/ Bert. F. Hoselitz, ed., op. cit., página 207.

requiere incentivos, planificación y programación económicosocial. Tailandia, por ejemplo, se encuentra actualmente en una etapa de transición, tanto económico como socialmente. La tasa anual de aumento demográfico es relativamente elevada y también se observa el fenómeno de la urbanización. En el otro extremo, tenemos a un país como el Japón que está muy industrializado, de modo que surge el interrogante de si representa en alguna medida la situación de Asia como no sea en materia de rápido crecimiento demográfico. Pero a pesar de sus distintas etapas de desarrollo, todos los países de la región están experimentando una metamorfosis en la estructura económica y en las formas de vida, acompañada de tiranteces sociales, que a su vez contribuyen a que surja una tendencia creciente hacia la criminalidad.

3. Transformación social

14. Como ya hemos visto, la transformación social, es un producto de un cambio en los métodos tecnológicos, o de una modificación en la estructura social; y aún puede ser el resultado de ambos. Inevitablemente, la transformación social produce efectos que resultan beneficiosos en algunos casos y nocivos en otros. En esta última circunstancia, surgen elementos de desorganización.

15. Desde el punto de vista histórico, las sociedades primitivas estaban regidas por prácticas de larga data. "El comportamiento en la sociedad tradicional se atiene a la costumbre, es espontáneo y no crítico... lo que un hombre hace es muy semejante a lo que otro lleva a cabo y ... las normas de conducta son claras y permanecen invariables a través de las generaciones."^{5/} A medida que las sociedades se hicieron más complejas merced a la transformación social y a las alteraciones concomitantes de la estructura social, la costumbre quedó rezagada y las relaciones entre los individuos no pudieron regularse adecuadamente. Por otra parte, mientras más unificada había sido la sociedad, mayor fue el conflicto entre ésta y la nueva cultura, pues había entonces mayores probabilidades de desadaptación y de quebrantamiento del código de conducta prevaleciente. En general, ante una nueva presión, especialmente debida a cambios en la organización económica, el efecto es más perturbador, termina en una quiebra del sistema familiar y del acervo cultural y deja en definitiva un conglomerado de individuos con relaciones impersonales y una apatía hacia la antigua cultura. No es de extrañar que ante una presión tan tremenda el reajuste se exprese en forma de una conducta descarriada. "Si se aplica una presión suficiente, pueden operarse cambios en cualquiera cultura. Los que acompañan a la alteración de las estructuras económicas fundamentales, ya sea de la producción, distribución o del régimen de propiedad, son ciertamente de mayor trascendencia y determinan una dislocación del sistema social existente."^{6/} "Bajo la presión constante ejercida por los cambios en el ambiente de la comunidad, tales como la apertura de carreteras, el establecimiento de mercados, el asentamiento de grupos más adelantados en las inmediaciones, etc., la antigua cultura se mantiene desesperadamente hasta que la presión se torna por último demasiado

^{5/} "Urbanization and crime and delinquency in Asia and the Far East", en Organization in Asia and the Far East, actas del seminario mixto NU/UNESCO, Bangkok, 8 a 18 de agosto de 1956 (UNESCO, SS.57.V.7.A), página 233.

^{6/} Bert. F. Hoselitz, ed., op. cit., página 87.

grande, momento en el que se derrumba dejando a la comunidad escasas bases de reintegración y ajuste. Se convierte en un conjunto desorganizado de individuos incapaces de funcionar como unidad y mantenido en un solo haz únicamente por la existencia de un idioma común y por la aversión común que les inspiran los extraños..." Los cambios en las características demográficas de quienes atraviesan por este proceso afectan también a la sociedad. La anormal relación de masculinidad, que de ordinario prevalece entre los emigrantes, y el conflicto entre las culturas rurales y urbanas, contribuyen también a la criminalidad.

16. "El retraso en la evolución social y el consiguiente empeoramiento de los problemas que plantea la transición reflejan habitualmente la incapacidad de una comunidad para desarrollar nuevas instituciones, organizaciones, hábitos y modos de vida - en lo que respecta a la seguridad social, situación personal, aceptación del medio social, controles morales de conducta, capacidad directiva, formas de recreo, etc. - con que reemplazar a los elementos vinculados al grupo familiar o local que ya no resultan adecuados a una sociedad industriall 7/".

17. El cambio social se produce no sólo como un resultado de la evolución económica sino también por medio de la urbanización. Esto es sobre todo el proceso de desplazamiento de gran número de personas de las zonas rurales a los centros urbanos. Si bien la urbanización puede de ordinario ser un complemento de la industrialización, no siempre ocurre así. Por ejemplo, en la mayoría de los países de Asia, la urbanización tiende a ser mayor que la industrialización.

18. Al considerar la influencia de la urbanización en la transformación social, es difícil decir cuál es la causa y cuál el efecto. Esto se debe a que "la urbanización entraña profundas transformaciones sociales y culturales para todos los comprendidos en el proceso, particularmente en las regiones menos desarrolladas, donde es grande la diferencia que existe entre la vida en la gran ciudad moderna y la vida en la aldea tradicional..., el fenómeno de la urbanización constituye en la actualidad tan sólo parte de un proceso más amplio de transformación económica y social que afecta también al campo" 8/.

19. Así como en el caso de la industrialización, la urbanización también puede provocar consecuencias beneficiosas o perjudiciales. Los aspectos benéficos de la urbanización "favorables al progreso económico en general son la diversificación de las ocupaciones, las mayores oportunidades de empleo y de movilidad social, la mejor disposición para adaptarse, así como la influencia dinámica del progreso técnico que las ciudades reflejan merced a sus contactos con otros centros económicamente adelantados" 9/. También hay más oportunidades de recibir enseñanza en las ciudades que en las zonas rurales. "De aprovecharse plenamente estas

7/ Procesos y problemas de la industrialización en los países insuficientemente desarrollados, op. cit., página 142.

8/ Informe sobre la situación social en el mundo (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 1957.IV.3), página 113.

9/ Véanse "Conclusions of the Seminar" en Urbanization in Asia and the Far East, op. cit., página 36.

posibilidades, la progresiva urbanización podría procurar medios más abundantes de subsistencia a un mayor número de personas e invertir completamente las tendencias delictuosas" 10/.

20. Las consecuencias desfavorables se observan principalmente en los problemas creados por la escasez de viviendas y las malas condiciones sanitarias. Además, la urbanización repercute sobre la enseñanza, el aprovechamiento de las horas libres, la moral pública, etc. Asimismo, acarrea una nueva forma de vida que trastorna las modalidades religiosas y de conducta. Ante tales perturbaciones de la estructura existente, surgen nuevas expresiones de pensamiento y de comportamiento. Según el grado en que aparezcan normas de conducta aprobadas socialmente, los problemas de desorganización social pueden manifestarse bajo la forma de enfermedades, conflictos y desorden personal. Finalmente, puede ocasionar trastornos o desequilibrios sociales y criminalidad. Pero es difícil establecer cuál es la causa y cuál el efecto, o siquiera afirmar categóricamente si son de índole permanente, pues el cambio en sí es siempre dinámico y surge invariablemente de la acción recíproca de fuerzas innumerables.

21. El estudio de la información disponible acerca de las tendencias de la urbanización en Asia indica que la población urbana ha venido aumentando. Si bien la población de Asia que reside en ciudades de 100.000 habitantes o más aumentó prodigiosamente de 19.400.000 en 1900 a 105.600.000 en 1950, el porcentaje de la población total que vive en tales ciudades sólo aumentó del 2,1% al 7,5% 11/.

22. La distribución actual de la población urbana en algunos países y regiones de Asia es la que se consigna a continuación:

Población urbana de los países de la región de la CEALO en 1950

Porcentaje de la población total en localidades de

	<u>20.000 y más habitantes</u>	<u>100.000 y más habitantes</u>
Hong Kong	94,0	94,0
Japón	42,1	25,6
Federación Malaya	25,9	17,9
Corea	19,0	13,2
Brunei, Borneo Septentrional y Sarawak	14,0	-
Filipinas	12,7	5,1
India	12,0	6,6
Ceilán	11,4	5,4
Birmania	10,0	5,0
China (incluida Taiwán)	10,0	7,0
Indonesia	9,1	7,0

10/ Statement on Prevention of Types of Criminality Resulting from Social Changes and Accompanying Economic Development in Thailand, preparado por el Sr. Pakom Angsusingka, corresponsal nacional (Tailandia) de las Naciones Unidas.

11/ Informe sobre la situación social en el mundo, op.cit., pág. 116.

Población urbana de los países de la región de la CEALO en 1950 (continuación)

Camboya, Laos y Viet-Nam	8,0	6,5
Pakistán	7,8	4,8
Tailandia	7,6	6,7
Afganistán a/	4,5	1,7
Nepal	4,4	3,0
<hr/>		
Región de la CEALO	12,7	8,1
<hr/>		
Total de Asia	13,1	8,3
<hr/>		

Fuente: "Demographic Aspects of Urbanization in the ECAFE Region", en Urbanization in Asia and the Far East, actas del seminario mixto NU/UNESCO, Bangkok, 8 a 18 de agosto de 1956 (UNESCO, SS. 57.V.7.A.) pág. 101.

a/ En 1951.

23. En cuanto a los efectos de la urbanización en Asia, baste decir que éstos han variado según el país y dependen de hasta qué punto las normas y características rurales prevalecen aún y se mantienen en las zonas urbanas así como la medida en que las poblaciones rurales continúan sustraídas de las influencias urbanas.

24. Aunque parece obvio que la industrialización y la urbanización están relacionadas, debido a la falta de datos fidedignos no se han estudiado con gran detalle sus relaciones mutuas precisas. Hay, sin embargo, una tendencia generalizada a exagerar la estrecha relación entre las dos. No es inusitado atribuir todos los problemas que aparecen en un centro urbano a la industrialización y a la urbanización. Una importante característica de la urbanización en Asia es la existencia de ciudades "metrópolis". Estas ciudades crecieron aún antes de la industrialización. Asimismo, la industrialización descentralizada no provoca forzosamente la urbanización. "En muchos casos las llamadas "consecuencias" de la industrialización o de la urbanización no son otra cosa que la transferencia, por obra de la migración, de la pobreza rural a las ciudades, donde se concentra más y se hace más notoria"^{12/}.

"...Aunque en las ciudades de Asia aparece una élite de población autóctona hasta cierto punto reducida con las mismas características que poseen los residentes urbanos en el Occidente, la masa de la población en muchas ciudades asiáticas reside en conglomerados aldeanos y tiende a conservar las características tradicionales"^{13/}.

4. Migración - Causas

25. A la luz de lo expuesto, podemos ahora examinar la situación que existe en los diferentes países de la región asiática. Desde la iniciación de la segunda guerra mundial, ha habido un rápido aumento en la población rural aglomerada en las urbes. "No es exactamente una urbanización de la población rural en el

^{12/} Informe sobre la situación social en el mundo, op. cit., pág. 113.

^{13/} "Conclusions of the Seminar" en Urbanization in Asia and the Far East, op.cit. pág. 35.

sentido de un cambio de la rusticidad a los buenos modales o de la tosquedad al refinamiento. Tampoco fué un proceso de civilización sino meramente una transformación en ciudad, que reúne en algo que se asemeja a un crisol a personas de ideas áesperamente rurales y un tanto individualistas procedentes de diversas partes del vasto agro en antiguos centros de población o en nuevos conglomerados urbanos 14/.

26. En Birmania, por ejemplo, la Misión de Servicios Sociales (Naciones Unidas), 1953, comprobó esta tendencia de rápida "conglomeración sin orden ni concierto de poblaciones rurales y rústicas en ciudades y aldeas densamente pobladas" 15/.

27. En varios países, el desplazamiento de un gran número de personas a las zonas urbanas no puede explicarse atribuyéndolo a un solo factor. Las causas son múltiples y variadas, figurando entre las más importantes las de índole económica, aunque esto no implica la industrialización ni las consecuencias de la planificación y programación económicas. Sin duda éstas contribuyen también en cierta medida a crear la corriente migratoria a las zonas urbanas. Más concretamente, sin embargo, se ha establecido que "allí donde las comunidades agrícolas que han llegado a un estado de estancamiento y decaimiento introducen por la fuerza en los centros industriales a campesinos desarraigados y miembros de tribu en cantidades que exceden de las posibilidades de empleo productivo, el crecimiento urbano no tiende a reflejar la expansión de la industria, sino las deficiencias de las condiciones agrícolas y la incidencia del desempleo en las zonas rurales" 16/.

28. Además, la migración ha sido provocada y continúa produciéndose debido a factores tales como las participaciones políticas que dan lugar al desplazamiento de refugiados, el deseo de mejoramiento social y educativo, etc. Examinaremos ahora estos fenómenos con cierto detalle.

29. Se estima que el crecimiento de muchas ciudades e incluso de metrópolis de Asia y el Lejano Oriente es el resultado del desequilibrio en las oportunidades económicas entre las zonas rurales y urbanas. Al tratar de explicar el rápido incremento de la población urbana en los países económicamente subdesarrollados, se han puesto ante todo de relieve aquellos factores que inducen a la población a abandonar el medio rural, tales como los bajos niveles de vida rural, las primitivas técnicas agrícolas, los regímenes de propiedad y tenencia de tierras, la desocupación y el empleo insuficiente bastante generalizados, y la baja productividad de la población rural, que explican en gran medida su estado de pobreza y abandono. En Tailandia, por ejemplo, "la población emigraba de aquellos lugares en donde la tierra no era fértil y las personas que allí residían no podían obtener ingresos suficientes para atender a sus propias necesidades y a las de sus familias" 17/.

14/ J. F. Bulsara, "Urban Community Development", alocución del Presidente Seccional, Conferencia India de Trabajo Social, noveno período de sesiones, Jaipur, diciembre de 1956, Indian Journal of Social Work (Bombay), vol. XVII, marzo de 1957, pág. 249.

15/ Ibid.

16/ Procesos y problemas de la industrialización en los países insuficientemente desarrollados, op. cit., pág. 142.

17/ "Urbanization in Thailand", monografía preparada por L.C. Trakarnkosol y S. Hutachareon para el Seminario Mixto de las Naciones Unidas y la UNESCO sobre urbanización en la región de la CEALO, Bangkok, Agosto de 1956 (UNESCO/CC/CONF. URB/W/8-ECAFE/URB/8).

30. La índole estacional del empleo en la agricultura crea también corrientes migratorias hacia las zonas urbanas. En Tailandia se observó que muchas familias, y especialmente los varones en edad de trabajar, tendían a abandonar sus granjas en busca de mejores condiciones de trabajo, de niveles de vida más elevados y de alojamiento en las ciudades.

31. Además de las circunstancias de índole económica, hay también situaciones de orden político que provocan la migración. En la República de Corea, por ejemplo, la inseguridad de la vida en los campos hizo que miles de aldeanos quedaran sin hogar al abandonar sus granjas y tratar de obtener protección en los barrios de tugurios suburbanos de las ciudades. Otro ejemplo lo constituye el ingente desplazamiento de refugiados hacia la India y desde ésta como resultado de la partición del subcontinente. La migración fué de tal magnitud que tendió a crear problemas económicos. Además, la preparación profesional de los inmigrantes, sobre todo en el caso del Pakistán, era diferente de la de los emigrantes, trastornando así las características de la fuerza de trabajo.

32. Hay también otras razones que inducen a la gente a emigrar. Muchas personas que tienen una ocupación adecuada en las zonas rurales desean con todo emigrar a las urbanas en razón de los niveles de vida más elevados de que allí se espera disfrutar, debido a la fascinación de las ciudades y a la esperanza de un empleo mejor. Las atraen las oportunidades de poder organizar libremente su vida y trasladarse a donde quieran.

33. Otros factores que contribuyen a la migración a las zonas urbanas, observables en Asia, son las mejores oportunidades para obtener la educación de los hijos, las mayores posibilidades de aprovechamiento de las horas libres y la superior calidad de los medios de esparcimiento.

5. Algunos efectos de la transformación social
y del desarrollo económico

34. La siguiente pregunta pertinente es: ¿qué efectos tiene esta migración sobre las zonas urbanas y los migrantes? En primer término da lugar a una aglomeración de individuos heterogéneos. Desde un punto de vista demográfico, da por resultado que haya mayor número de hombres que de mujeres. Esta relación de masculinidad anormal contribuye al quebrantamiento de las normas morales y al predominio de la prostitución.

35. Otra característica de la población migrante es la elevada proporción de jóvenes en edad de trabajar. Se afirma que la ausencia de personas de más edad en la población urbana es causa de "inestabilidad en todas las esferas, pues éste es el grupo de edad depositario de la tradición y de la experiencia. Si la presencia de personas de edad más avanzada se considera a veces como un obstáculo al progreso, la influencia que ejerce es doble: constituye también un obstáculo a una rápida deterioración. Aunque hace más lento el proceso de adaptación, permite asimismo que el joven recuerde y quizá retenga todo aquello que hay de ventajoso en las anteriores modalidades de vida de sus antepasados. Además, la ausencia de gente de edad avanzada también entraña indisciplina: es probable que el joven aldeano que en la ciudad se convierte súbitamente en persona independiente, sin ninguna persona mayor que le oriente y le proteja, haga mal uso de su libertad recién adquirida" 18/.

a) Vivienda

36. La escasez de viviendas da lugar al hacinamiento en las zonas urbanas. Con mucha frecuencia, los nuevos migrantes y sus familias, al no poder obtener alojamiento adecuado, aceptan los que hay disponibles, aunque por lo general son los menos aconsejables, pagando a menudo alquileres exorbitantes, o aun comparten cuartos con familias que atraviesan por igual trance. Algunos migrantes se trasladan a los barrios de tugurios o, donde éstos no existen, los crean. Este problema de la vivienda es más agudo en Asia y quizá peor que en cualquier otra parte del mundo. Por ejemplo, en Hong Kong, los ingentes incrementos de la posguerra han dado lugar a un abrumador hacinamiento en zonas urbanas ya congestionadas por virtud de su alta densidad de población. Su principal consecuencia es la serie de transformaciones radicales del ambiente físico que se manifiestan en los extensos barrios de tugurios del Hong Kong urbano.

37. En cuanto respecta a la higiene del medio ambiente, construcción de viviendas, etc., estos barrios de tugurios se asemejan bastante a las zonas rurales. En suma, puede decirse que las condiciones que crean un ambiente ideal para el desarrollo y propagación de las enfermedades y un deficiente estado sanitario general provienen de la forma de vida muy antihigiénica y congestionada.

38. Los barrios de tugurios desempeñan de por sí un papel en los desajustes sociales. Carecen de esa cohesión social característica de toda comunidad estable, reúnen a personas de extracción diferente, estimulan normas de conducta que están

18/ Urbanization and crime and delinquency in Asia and the Far East, op.cit.,
pág. 236.

en pugna con las socialmente aceptables y brindan a los más jóvenes oportunidades para un comportamiento delictuoso. En Karachi, por ejemplo, se llegó a la conclusión de que tales condiciones daban lugar a un "gran trastorno del valor que se atribuye al llevar una vida respetable, independiente y confortable" 19/.

39. Esto no implica necesariamente que "la miseria y la vivienda deficiente ocasionen de por sí la delincuencia, como tampoco la generan las elevadas tasas de tuberculosis y mortalidad infantil que se registran en las zonas de delincuencia. Únicamente en los lugares en donde la miseria y los tugurios están acompañados de delincuencia - incluidas las formas de vida, la desorganización social, los conflictos culturales y la presencia de una subcultura delictiva - se relacionan ellas con las tasas de delincuencia" 20/.

b) Empleo

40. El empleo es otro sector en el que una vasta afluencia de población influye sobre la estructura urbana. De ordinario se estima que la perspectiva de un mejor nivel de vida atrae al migrante rural a la ciudad. De hecho, al acudir en grandes cantidades a las zonas urbanas, los migrantes, por lo general sin conocimientos especializados, inundan el mercado de mano de obra haciendo que la oferta rebase la demanda de trabajadores y se ven obligados a aceptar faenas simples escasamente remuneradas o a desempeñarse como buhoneros, en el servicio doméstico, etc. Debido a esto, aumentan la desocupación y el empleo insuficiente. La abundancia de mano de obra barata y desorganizada dificulta los esfuerzos para mejorar las condiciones de vida y de trabajo y crea obstáculos en la prosecución de campañas para aumentar la productividad e introducir la racionalización. Los bajos salarios de los jefes de familia son inadecuados para atender a las necesidades de ésta, por lo que cada uno de sus miembros en condiciones de hacerlo se ve obligado a buscar un empleo y a ganar lo que esté a su alcance. En Birmania, por ejemplo, "las mujeres que acuden de las zonas rurales a las grandes ciudades en busca de seguridad o de bienestar económico carecen por lo general de la capacitación indispensable para obtener ocupaciones urbanas bien remuneradas y están obligadas a ganarse el sustento trabajando como peones o como vendedoras de bazares, faenas mal remuneradas. Se ha aducido que en tales circunstancias las mujeres son fácil presa de los explotadores y se convierten en prostitutas" 21/. Esta fase de desempleo repercute no sólo sobre la economía sino también sobre la vida familiar, pues da origen a un parasitismo familiar, que hace gravitar una gran responsabilidad sobre los trabajadores económicamente activos. "Esta masa de reserva constituida por los individuos alojados en las ciudades en la esperanza de encontrar trabajo puede existir únicamente si recurre a toda clase de expedientes, por lo que está muy propensa a adoptar formas irregulares de conducta" 22/.

19/ Q.M. Fareed, "Cultural Implications of Industrialisation in Pakistan", Federal Economic Review (Karachi), vol. 3, No. 1, julio de 1956, pág. 15.

20/ Harold L. Wilensky, y Charles N. Lebeaux, Industrial Society and Social Welfare (New York, Russell Sage Foundation, 1958), pág. 185.

21/ Urbanisation and crime and delinquency in Asia and the Far East, op.cit., pág. 239.

22/ Cita extraída de la monografía preparada por el Profesor G. Balandier, op.cit., pág. 6.

41. En resumen, "el nivel de salarios inadecuados para permitir la vida familiar, los horarios de trabajo excesivos, el trabajo nocturno de las mujeres, el trabajo industrial a domicilio, los métodos de explotación y el trabajo de los menores han sido corrientes en casi todos los países durante las primeras etapas de la expansión industrial" 23/. Con bastante frecuencia, los padres obligan a sus hijos a mendigar. Asimismo, es perfectamente lógico esperar que los menores acepten cualquier clase de trabajo o que se dediquen a actividades delictuosas.

c) Factores culturales

42. En las sociedades que la industrialización no ha afectado, la cultura tradicional tiene un fuerte ascendiente. "Suministra a quienes nacen en una sociedad los medios de adaptarse eficazmente a su ambiente humano y natural capacitándoles en las formas de comportamiento reconocidas como válidas por su grupo. Por encima de esto, sin embargo, proporciona un punto de referencia con el cual pueden contrastarse los aspectos creativos de toda la conducta humana, una base para iniciar la exploración hacia nuevas orientaciones de vida. Desde el punto de vista del desarrollo de la personalidad humana, la cultura es así el medio a través del cual se logra el ajuste, un punto de particular importancia cuando se tienen en cuenta las perturbaciones a que dan lugar los contactos entre personas con culturas diferentes" 24/.

43. Si en esta placentera situación se introducen la industrialización y la urbanización, ello equivale a superponer valores y sistemas extraños. "Durante cierto tiempo, el conflicto entre estos dos movimientos da por resultado una falta de equilibrio, sus características culturales específicas son antagónicas, y el individuo se encuentra a su vez en un estado de perplejidad capaz de ejercer un efecto patológico sobre su personalidad" 25/.

44. La índole dinámica de esta cultura materialista urbana destruye la conformidad de las sociedades bien integradas y restringidas, a la vez que su uniformidad. Como es natural, las generaciones de edad más avanzada son adversas a esto debido a que "lo que la costumbre ha resuelto, puede no ser bueno, pero así y todo, es a lo menos apropiado, y las cosas que han perdurado asociadas, están, por decirlo así, mancomunadas, en tanto que las nuevas no se acoplan tan bien; sin embargo, aunque su utilidad constituye una ayuda, su disconformidad ocasiona una perturbación; además, se asemejan a los extraños, son más admiradas, pero menos favorecidas" 26/.

45. Este conflicto exige un cambio de la simple forma rural de vida preindustrial a la estructura más complicada de vida urbana, que aparte de sus posibilidades favorables o nocivas, somete indudablemente a duras pruebas a los individuos, familias y comunidades interesadas.

23/ Procesos y problemas de la industrialización en los países insuficientemente desarrollados, op.cit., pág. 144.

24/ Bert F. Hoselitz, ed., op.cit., pág. 104.

25/ Cita extraída de la monografía preparada por el Profesor G. Balandier, op.cit., pág. 1.

26/ Francis Bacon, Ensayo No. 24, "Of Innovations", The Works of Francis Bacon (Philadelphia, Parry and McMillan, 1855) I, 32 según aparece citado en Bert F. Hoselitz, ed., op.cit., pág. 207.

46. Si esta fase de transformación económica y urbanización es precedida o acompañada de una preparación y socialización adecuadas, hay grandes probabilidades de que la conducta antisocial sea, si no eliminada íntegramente, contenida. "Con todo, en los casos en que no sea posible impedir que surjan motivos de descarrío, éste en sí puede aún ser coartado debido a la extrema dificultad que a menudo experimenta el rebelde para encontrar otras posibilidades económicas que le permitan vivir en forma satisfactoria" 27/. Históricamente, en las primeras etapas de la industrialización, las estructuras sociales preindustriales han resultado ser el producto de la introducción de métodos industriales aún primitivos. Durante esta fase de sociedad urbana heterogénea y rudimentariamente cimentada, se manifiestan conflictos entre el comportamiento y los diferentes códigos culturales, que pueden culminar, en el desarrollo de culturas urbanas completamente nuevas, o bien en la coexistencia de distintas culturas independientes.

47. Haciendo abstracción del resultado definitivo, una característica de esta heterogeneidad de la población es el efecto que tiene sobre las relaciones íntimas, espontáneas y primarias, que quedan reemplazadas por otras impersonales, transitorias y utilitarias, y por la formación de grupos con intereses comunes. Cuando la vida social se fragmenta, el individuo queda aislado y pierde la sensación de participar en una obra común. "La moderna sociedad industrial es en gran parte una sociedad de "asociaciones": lleva implícita una intrincada estructura de asociaciones y grupos que está organizada para favorecer - directamente o por medio del gobierno - intereses y propósitos especiales bien sean de orden profesional, de asistencia social, económicos, políticos, artísticos, religiosos, etc." 28/. Los efectos destructivos sólo pueden neutralizarse en la medida en que se prepare adecuadamente a los migrantes para hacerles frente.

48. En los casos en que no hay una solución apropiada para el conflicto que surge entre los diferentes grupos autóctonos, cuando las normas sociales se ven en peligro y cuando la conducta descarriada ha de desempeñar un papel destacado, se introduce un elemento regulador secundario externo en forma de restricciones legales, leyes y reglamentos. Así, las formas tradicionales de control sufren un nuevo cercenamiento que las relega a un papel insignificante.

49. Los hechos precedentes, que describen la situación imperante en Asia, ¿se aplican u observan en todas partes? ¿Hasta qué punto puede decirse que "la población urbana muestra pérdida de la cultura, desaparición de los lazos tribales, desorganización, o carencia de leyes, que sus componentes son seres desarraigados, y miserables que llevan una vida casi animal hasta que el sino de la necrópolis de Mumford los devore a todos ellos"? 29/.

27/ Bert F. Hoselitz, ed., op.cit., pág. 120.

28/ Procesos y problemas de la industrialización en los países insuficientemente desarrollados, op.cit., pág. 146.

29/ Some Socio-cultural Effects of Urbanization in Jakarta, monografía preparada por H.J. Heeren, para el Seminario Mixto de las Naciones Unidas y la UNESCO sobre urbanización en la región de la CEALO, Bangkok, agosto de 1956 (UNESCO/SS/CONF.URB/8-E/CN.11/URB/8).

50. No hay duda de que las ciudades de Asia son de ordinario heterogéneas, no en la acepción corriente del vocablo sino en el sentido de que están formadas por muchos grupos homogéneos que viven en el mismo centro urbano. En otros términos, los migrantes que proceden de las mismas aldeas tienden a vivir juntos o muy próximos unos de otros en las zonas urbanas. En efecto, esto es tan cierto que se podría pensar que tales colonias sólo son en realidad aldeas situadas en un medio urbano. Esos grupos homogéneos tienden a continuar su vida rural tradicional en un ambiente extraño y a observar como antes sus prácticas religiosas, a veces aún con mayor vigor que cuando residían en sus aldeas. En semejantes circunstancias, los controles sociales no pierden su eficacia ni tampoco se evidencia una substitución cultural total.

51. Se comprobó que en los kampongs de Indonesia, por ejemplo, el control social no difiere mucho del que se ejerce en las zonas rurales. En estos casos los aldeanos migrantes denotan a menudo un ostensible deseo de vivir juntos en un kampung urbano, atendiendo a su residencia o su zona original, lo que reduce sus dificultades para adaptarse a la vida urbana. "De hecho, estas subdivisiones de kampongs, a las que se designa mediante números de una serie, forman las verdaderas unidades sociales. Sus habitantes constituyen un grupo primario típico, se reconocen a simple vista y gracias a los chismes locales disponen de amplia información en cuanto respecta a las actividades que desarrollan los demás" 30/.

52. En medios tales, no se tolera una conducta descarriada y la forma más severa de castigo es la expulsión del culpable. Muy rara vez se confía en la policía o se pide a ésta que haga frente a tales extraviados. Así, "el proceso de nivelación cultural tan característico de la vida urbana es coartado por la persistencia de rasgos de cultura rural en los habitantes ... entre los vestigios rurales pueden incluirse la tradición, costumbres, variedades de alimentos, indumentarias, vivienda y formas de vida, artes y música, que eficazmente impiden que se pierda o quebrante la cultura de los inmigrantes. En forma más o menos esporádica surgen nuevas formas de organización adaptadas al medio urbano. Cuando aparezcan signos de que ha terminado la gran afluencia de inmigrantes, la ciudad iniciará probablemente un futuro más tranquilo, en el que puede tratar de conseguir una vida mejor para sus habitantes, tanto recién llegados como antiguos" 31/. En otras palabras, no existe un conflicto grave entre la ciudad y el campo.

53. Hay, sin embargo, algunos países, como el Japón, donde el proceso de occidentalización de la sociedad urbana, iniciado en el siglo último, prosigue a un ritmo acelerado en todos los sectores urbanos, manifestándose las tiranteces y desorganización inherentes a una rápida urbanización.

d) Disolución de la familia

54. El efecto de la industrialización y de la urbanización sobre el sistema familiar es materia de gran controversia. Por una parte, se afirma que la mayoría de las familias que emigran a las zonas urbanas no se disuelven debido a que "la tierra extraña, la lucha por la vivienda, por educar a los hijos, por demostrar a

30/ Ibid.

31/ Ibid.

62. Además, las desavenencias conyugales, la separación, el abandono del hogar por parte de alguno de los cónyuges o el divorcio, dejan su respectiva huella en los hijos, quienes pasan a ser víctimas inadaptadas de la desarmonía de sus progenitores. Aun cuando las intenciones de los padres son buenas, como ocurre cuando las madres se ven obligadas a buscar empleo para aportar una modesta contribución a los ingresos totales de la familia, los hijos permanecen sin atención ni vigilancia durante el día. Incluso la fiscalización de la escuela, en los casos en que los niños concurren a ésta, es nominal. Los niños que quedan entregados a su propia y exclusiva iniciativa pueden incurrir en el vicio.

63. De Hong Kong se informa que "la demanda de mano de obra femenina en las fábricas influye para que muchas chinas renuncien a su papel tradicional de amas de casa, consagradas casi por entero al hogar, y salgan a trabajar con objeto de suplementar los ingresos de la familia. Como efecto de esto, gran número de niños de corta edad permanecen todo el día en sus alojamientos y en las calles sin que nadie los vigile" 37/.

f) El individuo

64. Además de provocar cambios en las formas de vida que socavan la autoridad consagrada de la familia tradicional y de la comunidad a la vez que destruyen la existencia estrechamente unida del grupo e imponen nuevos valores, el desarrollo económico y la transformación social tienden también a repercutir sobre las normas individuales, a crear desajustes y ocasionar frustraciones. En el orden económico, el inmigrante que busca y obtiene empleo en una industria, pierde su individualidad debido a que los "trabajadores súbitamente transplantados de las zonas rurales a las urbanas, particularmente desde donde impera una economía de subsistencia más o menos primitiva a una economía de mercado técnicamente más adelantada, tienden a carecer de estabilidad, y experimentan dificultades para adaptarse a las condiciones urbanas" 38/.

65. En una monografía presentada al Seminario de las Naciones Unidas sobre Planificación Regional, celebrado en Tokio en 1958, el autor opinó que se admitiría en general que "las condiciones materiales de vida de la gran mayoría son extremadamente malas desde cualquier punto de vista que se las considere, peores que en muchas aldeas primitivas; que las viviendas antihigiénicas congestionadas (o la carencia absoluta de albergue) unidas a servicios urbanos inadecuados, tienden a fomentar las enfermedades, la desmoralización social, la disolución de las familias, la inestabilidad en el empleo, la ineficacia productiva y los trastornos políticos; que hay bastante desempleo y en todo caso los salarios monetarios más elevados no implican en general para el trabajador urbano una vida mejor que la del trabajador rural; que todas estas condiciones tienden a ser peores para los inmigrantes recién llegados a las grandes ciudades; pero que, sin embargo, los grandes centros continúan registrando las tasas más elevadas de crecimiento, lo que probablemente significa que la situación empeora constantemente a pesar de las múltiples y costosas medidas para remediarla; y que, en consecuencia, por muchos conceptos, el

37/ Hong Kong, Annual Departmental Report of the Director of Social Welfare, 1957-1958, pág. 6.

38/ Conclusions of the Seminar, Urbanization in Asia and the Far East, op.cit., pág. 42.

proceso de urbanización en su forma actual puede constituir un obstáculo y no una ayuda tanto para el progreso social como para el económico" 39/.

66. Pero el grado en que cada individuo envuelto en este poderoso proceso puede controlar tal transformación dependerá, entre otras cosas, de la fortaleza de su acervo cultural. Aun prescindiendo de esto, el individuo atraviesa por una fase de indecisión, inseguridad y desamparo. Durante este período de transición, el crecimiento caótico y descontrolado de la población urbana no sólo tiende por lo general a imponerle dificultades de orden social, económico, emotivo y material, sino también a trastornar su personalidad. La incorporación en un medio extraño entraña una amenaza a la personalidad. Cuando el individuo no logra superar esas dificultades en forma eficaz, la desorganización personal puede manifestarse por medio de la delincuencia y el crimen. Coadyuvan a este desajuste la falta de vida y de control familiar, lo que dificulta el proceso de integración y adaptación.

67. "La necesidad que experimentan las personas oriundas de las zonas rurales de vivir en la ciudad alejadas de sus familias durante períodos prolongados o breves es a menudo la causa de su desorganización social y, en muchos casos, también de su desmoralización personal. Y, en esto, las privaciones al igual que las facilidades inherentes a la vida urbana desempeñan su respectivo papel ... Es en la ciudad y no en la aldea donde son más frecuentes las manifestaciones patológicas del impulso sexual. Estas prácticas sexuales anormales se han hecho tan comunes que han llegado a asumir forma concreta de conducta en la ciudad" 40/.

68. El que el individuo pueda adaptarse o no a la cambiante situación social dependerá en parte del predominio de la conducta descarriada y la criminalidad, y de si ha vivido o no en un ambiente familiar antes de la migración. Otros factores que influyen en su ajuste son el grado de transplantación de los hábitos rurales a los centros urbanos y el número de éstos que sobrevive a la influencia del urbanismo. En efecto, la dinámica de la industrialización y de la urbanización somete a prueba los valores y actitudes individuales, relaja los controles sociales e induce a la adopción de dudosas normas de conducta. El problema se agrava a medida que el individuo que habita en la urbe se enfrenta con diferentes normas. Las leyes y reglamentos que prevalecen en las zonas urbanas, las normas tradicionales del individuo de que se trate y de otros que pertenecen a diferentes niveles culturales hacen difícil su elección, que no consiste en optar por alguna de éstas, sino en acatar algo de cada cual, según los beneficios que respectivamente puedan reportarle.

69. Las tensiones y tiranteces de la cultura neourbana afectan al individuo. Este puede resistir sus efectos siempre que ello sea compatible con sus propias formas de vida. Si trata de evadir el choque tiende a marchar a la deriva. Así, se ve

39/ Catherine Bauer, "Estructura óptima de la urbanización", Seminario de las Naciones Unidas sobre Planificación Regional, Tokio, 1958, (Documento de trabajo No. 30, E/CN.11/RP/L.16).

40/ P.N. Prabdu, A Study of the Social Effects of Urbanization en The Social Implications on Industrialization and Urbanization (UNESCO, 1956) pág. 102.

CAPITULO II

CRIMINALIDAD

1. Grado de fidelidad de los datos

74. Aunque según se indicó anteriormente no puede establecerse una relación definida, entre el desarrollo económico y la evolución social como tal, resulta no obstante posible determinar algunas de las consecuencias de estos procesos. En términos generales la urbanización ejerce efectos de una u otra índole sobre los individuos y las familias, así como sobre las relaciones sociales y los valores culturales, efectos que pueden conducir a las diferentes unidades sociales urbanas, a una mejor adaptación y ajuste, o a dar lugar, como a menudo ocurre, a una conducta antisocial, contribuyendo así al aumento de la criminalidad.

75. Es posible que la urbanización tienda a aumentar el número de delitos en los países insuficientemente desarrollados que sufren transformaciones económicas y sociales. Este aumento en la delincuencia no se debe necesariamente a las transformaciones en sí mismas, sino al hecho de que el cambio resulta excesivamente rápido para los países de que se trata.

76. En Tailandia, por ejemplo, parece haber una relación evidente entre las consecuencias económicas del desarrollo y la evolución social lo que se debe en gran medida a la desigual distribución de la riqueza. En forma análoga, en Filipinas se ha deducido el efecto que el hecho de vivir en zonas urbanas parece tener sobre la criminalidad al observar que la tasa de delincuencia juvenil es más elevada en el sector urbano de Manila que en las zonas rurales, lo que se explica por la influencia de los diversos factores a que se ha hecho referencia anteriormente; el más importante de esos factores es el estímulo que ofrece a los delitos el medio urbano dada la compleja estructura de éste y lo fácil que en él resulta mantenerse anónimo. No obstante, no faltan argumentos que pongan de relieve el aumento del número de delitos no sólo en las zonas urbanas sino también en las rurales. Por ejemplo, se dice que "sin embargo, en las comunidades rurales japonesas se manifiesta asimismo la tendencia al aumento de la delincuencia de menores, lo que se debe en gran parte a la sobreimposición de la cultura urbana sobre ellas, especialmente en los últimos años" 1/, explicándose principalmente el fenómeno por lo que pudiera llamarse exportación de la cultura urbana a las zonas rurales. Por ello, "resultaría quizás prematuro pretender deducir conclusiones generales en vista de lo incompleto de los datos de que se dispone y la falta de comparabilidad de los mismos, así como la dificultad para distinguir exactamente entre las características de la existencia urbana y rural, distinción que debería precisamente constituir el punto de partida" 2/.

1/ Glimpses of Social Work in Japan, Japan Social Workers' International Club, 1958, pág. 117.

2/ "Urbanization and crime and delinquency in Asia and the Far East". Urbanization in Asia and the Far East, Proceedings of the Joint UN/UNESCO Seminar, Bangkok, 8-18 de agosto de 1956 (UNESCO, SS.57.V.7.A), pág. 231.

77. Es necesario, por tanto, estudiar con cierto detenimiento las características de la criminalidad a que dan lugar la industrialización y la urbanización. La falta de datos fidedignos constituye un obstáculo para la realización de este estudio objetivo, aunque sería inexacto decir que en los diferentes países de Asia se compilan estadísticas oficiales. En el Japón, Tailandia, India, Ceilán, Singapur, etc., se compilan regularmente estadísticas oficiales de delitos. Pero basta con echar una ojeada a esas cifras para darse cuenta de que no pueden utilizarse tal como se ofrecen, debido principalmente a que los datos no se presentan por regiones o por características básicas del delincuente. Y aun más grave es el hecho de que, dados los cambios que están ocurriendo en esos países, no siempre puede analizarse en términos científicos la tendencia que se manifiesta en relación con los factores del desarrollo y otras causas. Las poblaciones aumentan con rapidez. Al mismo tiempo, durante el período de transición los problemas económicos y sociales que anteriormente estaban aletargados bajo la superficie, exigen solución inmediata, la que a su vez requiere medidas legislativas de carácter social y de otra índole. En consecuencia, se hace mucho más difícil la comparación de los datos estadísticos correspondientes a un mismo país, pero referidos a dos períodos diferentes. Incluso desde un punto de vista administrativo se ha observado que estos países modifican de vez en cuando sus leyes y procedimientos penales hasta un punto tal que ciertos actos permisibles en una época se hacen ilegales más tarde. Dichos cambios se reflejan en las estadísticas. Por ejemplo, en la India, la implantación de la prohibición de las bebidas alcohólicas en varios Estados, tiende a modificar las tasas de criminalidad.

78. Finalmente, al tratar del grado de fidelidad de las estadísticas en materia de criminalidad ha de tenerse en cuenta también, que con frecuencia no se comunica la existencia de delitos o éstos no son descubiertos. No se ha estimado en ningún país la magnitud que alcanza el fenómeno del registro insuficiente de los hechos delictivos, pero se ha probado su existencia. En un estudio realizado en Colombo, Ceilán, se vió que los centros oficiales no prestaban tanta atención a los delincuentes menores como era de esperar. El estudio puso de relieve que "163 delincuentes menores pertenecían a 153 pandillas diferentes, observándose asimismo que con respecto a la inmensa mayoría de dichas pandillas solamente se encontraba en una institución especializada uno de entre los 2 a 20 individuos que posiblemente formaban las mismas" 3/.

79. Teniendo presentes todas las limitaciones indicadas, podemos proceder a estudiar los datos disponibles sin tener en cuenta su grado de exactitud. Hemos de insistir en que, en el mejor de los casos, los referidos datos se encuentran por debajo de la realidad. Si se dispusiera de datos exactos las pruebas serían aún más concluyentes.

2. Tendencias

80. Si las estadísticas de la delincuencia de los diversos países, se consideran tal como están, se obtiene la impresión de que los delitos han aumentado en Asia durante los últimos años. Por ejemplo, el número de delitos registrados en

3/ J.E. Jayasuriya y S. Kariyawasam, "Juvenile delinquency as a gang activity in the city of Colombo", Ceylon Journal of Historical and Social Studies, 1 (2), julio de 1958, pág. 214.

Hong Kong durante los períodos de 1953-54 y de 1954-55 aumentó de 463.855 a 487.019, lo que supone un incremento de un 5%. En el siguiente cuadro se indica la distribución de los mismos:

	<u>1953-54</u>	<u>1954-55</u>
Delitos graves	21.059	27.100
Otros delitos	266.082*	269.779
Informes en los que no se halló materia delictiva	<u>176.714</u>	<u>190.140</u>
	<u>463.855</u>	<u>487.019</u>

* En esta cifra se incluyen 27.306 citaciones hechas por la oficina del tránsito, tipo de infracción del que no se da cuenta en el último informe anual. Fuente: Hong Kong, Annual Departmental Report of Commissioner of Police, 1954-55, pág. 26.

81. La proporción de la comisión de delitos ha aumentado mucho más rápidamente en Tailandia. En Bangkok, por ejemplo, los delitos graves pasaron de 42.276, cifra correspondiente a 1948, a 139.618 en 1957, esto es, un aumento aproximado de un 230%. En dos provincias de Tailandia los delitos aumentaron durante el mismo período de 183.987 a 293.454, esto es, solamente en un 60%. Considerando al país entero se advierte que el número de delitos graves aumentó de 226.163 en 1948 a 433.076 en 1957, esto es, aproximadamente en un 92%. Ha de advertirse que, "aunque la proporción de la comisión de delitos en Tailandia se encuentra quizás dentro del promedio normal para los países insuficientemente desarrollados y es más baja que la correspondiente a algunos países del Lejano Oriente, la proporción de faltas y de delitos con violencia es mucho mayor que la correspondiente a países más adelantados. Esto fortalece aún más la idea de que las raíces básicas de la delincuencia se encuentran en el atraso económico que produce la pobreza en las naciones" 4/.

82. En Japón, "el número de delincuentes menores fue disminuyendo hasta 1950, cuando comenzó de nuevo a elevarse, llegando a alcanzar finalmente un aumento de más del 20% en 1957 en relación con 1950. Esta tendencia es... muy común en todas las grandes prefecturas ... y en el país en general" 5/.

83. En la República de Corea el número de delitos graves pasó de 24.391 en 1956 a 31.466 en 1957, lo que representa un incremento aproximado de un 29%. En la India se ha observado una tendencia decreciente en cuanto al número de delitos graves en 1952 y 1955 y luego un aumento en el año 1956 y posteriores.

84. En Hong Kong "aunque los delincuentes menores que fueron llevados ante los tribunales alcanzaron la cifra excepcionalmente alta de más de 55.000 en 1954-55

4/ "Statement on Prevention of Types of Criminality Resulting from Social Changes and Accompanying Economic Development in Thailand", documento preparado por el Sr. Pakom Angsusingha, corresponsal nacional de las Naciones Unidas en Tailandia.

5/ Glimpses of Social Work in Japan, op. cit., pág. 116.

sobre una población de unas 2.500.000 personas, la delincuencia de menores no constituye un problema social de gran magnitud dado que más del 95% de los mismos cometieron solamente infracciones técnicas de las leyes, tales como obstrucción de la vía pública o vender al público sin permiso"6/.

85. "El número de reincidentes ha aumentado también en el Japón del 33% de todos los delincuentes menores, correspondiente a 1955, al 36% en 1956 y al 37% en la primera mitad de 1957" 7/. En la República de Corea, la delincuencia de menores ha aumentado en un 42% entre 1956 y 1957" ... La industrialización ha tenido un efecto más pronunciado en los delitos cometidos por menores que en los cometidos por adultos... se ha determinado que la delincuencia juvenil en forma aguda se limita a las ciudades, y en especial a las ciudades de la India oriental y a algunas de las ciudades principales que han sufrido quebrantos económicos. No constituye un problema en las zonas rurales 8/."

3. Tipos de delitos

86. Según los informes procedentes de algunos de los países de Asia la clasificación de las diferentes categorías de delitos pone claramente de relieve el aumento de ciertos tipos en los últimos años y la disminución de otros. En Tailandia, por ejemplo, según se informa, la situación ha empeorado especialmente al aumentar los tipos de delitos que se relacionan a continuación:

	<u>1948</u>	<u>1957</u>
Violación	1.197	2.656
Asesinato	2.526	3.845
Homicidio voluntario	489	828
Daños intencionales a las personas	7.479	12.533
Robo	18.660	23.573
Hurto	899	2.131
Estafas	1.084	2.013
Daños a la propiedad	1.241	2.101
Faltas	28.965	71.716
Delitos sancionados por la ley sobre armas de fuego	4.205	9.821
Delitos sancionados por la ley sobre bebidas alcohólicas	46.274	60.665
Delitos sancionados por la ley sobre el juego	7.231	20.325
Delitos sancionados por la ley de reclutamiento militar	3.898	21.210
Otros delitos	84.151	182.464

Fuente: "Statement on Prevention of Types of Criminality resulting from Social Changes and Accompanying Economic Development in Thailand", preparado por el Sr. Pakom Angsusingha, corresponsal nacional de las Naciones Unidas en Tailandia.

6/ Estudio especial sobre las condiciones sociales en los territorios no autónomos, op. cit. pág. 94.

7/ Glimpses of Social Work in Japan, op. cit. pág. 116.

8/ Gobierno de la India, Oficina de Información, "Criminality resulting from social changes and economic development", según cita de Urbanization in Asia and the Far East, cp. cit. pág. 233.

87. Característica de los delincuentes menores "es la notable agravación producida en la rudeza de su conducta criminal, por ejemplo en los casos de chantage, violencia física o sexual, o lesiones, en tanto que otros delitos de carácter cruel o atroz, como el robo con violencia en las personas o el asesinato, han permanecido invariables en los últimos tiempos, aunque el número de casos de violación ha aumentado enormemente. Esta es una de las razones que ha hecho ascender el número total de delincuentes menores a pesar del marcado descenso de los casos de hurto y de los relacionados con la utilización de estimulantes y estupefacientes" 9/.

88. Informaciones procedentes de la República de Corea indican que el aumento en los delitos asociados con la urbanización está representado por las cifras siguientes:

	<u>1953</u>	<u>1957</u>
Acusaciones por robo	1.568	9.881
Acusaciones por lesiones	300	6.339
Acusaciones por juegos prohibidos	197	1.456
Acusaciones por malversación de fondos	98	1.187
Acusaciones por fraude	188	1.169

Fuente: "General Trend of Crime and Juvenile Delinquency with special reference to Recent Demographic Changes in Republic of Korea". Informe preparado por Kwon Soon Young, Juez Presidente del Tribunal de Menores de Seúl, con destino a la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas.

89. En Hong Kong, a excepción del aumento producido en los allanamientos de morada, ataques a personas, bandas que ofrecen "protección" a cambio de un precio, tráfico ilícito de estupefacientes y corrupción, parece haber una disminución de otros tipos de delitos como los producidos con armas de fuego, asesinato, hurto, robo con violencia en las personas, falsificación, etc. Parece que los delitos de tipo urbano más frecuentes entre los menores de Hong Kong son la venta y el juego ilegales, cuyo número va en aumento 10/. "Resulta hasta cierto punto alentador que los aumentos más notables en los delitos graves se registren en las categorías de menor importancia, mientras que en algunas de las formas más graves, en especial en los robos con violencia y allanamiento de morada se ha producido una disminución" 11/.

90. En la India, entre 1952 y 1955, se ha observado una tendencia descendente en el total de delitos de que se tiene noticia, incluyendo asesinatos, hurtos, robos con violencia, robo en cuadrilla, etc., aunque en 1956 se registró un aumento en todas estas categorías. Los casos de rapto y secuestro han ido aumentando a través de los años. Las fluctuaciones se han atribuido a muchos factores, pero sobre todo a la situación política existente en algunos de los Estados a causa de la reorganización administrativa, al mejoramiento de los medios de información y, por lo menos en uno de los Estados, a la facilidad para la adquisición de armas.

9/ Glimpses of Social Work in Japan, op. cit., pág. 116.

10/ Véase Hong Kong, Annual Departmental Reports of the Commissioner of Police para los años de 1951-52 a 1957-58.

11/ Hong Kong, Annual Departmental Report of the Commissioner of Police, 1953-54, pág. 29.

Entre las categorías más destacadas en las zonas industriales, se encuentran el robo de bicicletas y el de carteras. También son muy frecuentes los casos de contrabando de bebidas alcohólicas en las zonas en que existe la prohibición de ellas y de mendicidad, especialmente entre mujeres y niños.

4. Relación entre los grupos sociales y los delitos

91. El análisis de los limitados datos de que se dispone sobre la delincuencia en algunos de los países de Asia indica que los grupos sociales que cometen mayor número de delitos son los menores y, en particular, las pandillas juveniles. Por ejemplo, se dice que en Colombo (Ceilán) y en Japón, predominan las actividades delictivas de las pandillas. Asimismo parece que los grupos más jóvenes de entre los menores de edad son los que muestran cada vez mayor tendencia delictiva. Se informa del Japón, por ejemplo, que "el promedio de edad de estos delincuentes menores ha descendido en los últimos años, siendo de 14-15 años en lugar de 16-17" ^{12/}. Igualmente en Tailandia, cerca del 33% de los condenados a penas de prisión se encuentra entre los 16 y 24 años de edad, esto es 7.216 de 21.648 en el año 1956, y 900 de éstos tenían menos de 20 años de edad.

92. En tanto que los tipos de delitos que cometen los referidos menores son diversos, parecen dirigirse en general contra los adultos. No se dispone de datos que fundamenten este aserto en todos los países, pero del Japón se informa que está aumentando el número de los referidos delitos que en 1957 ascendieron al 37% del número total de infracciones ^{13/}.

93. El estudio de la distribución por sexo de los delincuentes pone de relieve que los varones tienden más que las mujeres a la conducta antisocial. Sin duda el problema de la prostitución alcanza proporciones alarmantes, siendo también utilizadas las mujeres como intermediarias en las localidades de carácter urbano para el contrabando de bebidas alcohólicas y como proxenetas, pero los hábitos culturales que exigen a las mujeres y a las jóvenes cumplir con sus deberes de madres y esposas actúan como fuerzas estabilizadoras. Por ejemplo, informes procedentes del Pakistán ponen de relieve que las delincuentes femeninas están en minoría, siendo una de las razones a las que puede atribuirse este fenómeno la de la organización familiar musulmana; las jóvenes se encuentran más ligadas al hogar, en el que desempeñan funciones bien determinadas, como futuras esposas y madres.

94. Si están aumentando los delitos cometidos por mujeres adultas y jóvenes, ello se debe principalmente al proceso de industrialización y de urbanización que obliga cada vez más a las mujeres a buscar empleo y a ganarse la vida.

95. Si examinamos la misma situación desde el punto de vista de la posición económica de los delincuentes, parece haber ciertas pruebas que indican que el problema se presenta preferentemente entre los grupos de bajos ingresos. Faltan datos concretos para apoyar esta observación, pero los estudios llevados a cabo

^{12/} Glimpses of Social Work in Japan, op. cit., pág. 116.

^{13/} Glimpses of Social Work in Japan, op. cit., pág. 116.

en diferentes países de Asia acerca del problema de la delincuencia de menores, y en cierta medida de la prostitución, llevan a la citada conclusión. En Lahore (Pakistán), por ejemplo, el estudio de dos grupos comparables, uno de delincuentes y otro de no delincuentes, puso de relieve el hecho básico de que los transgresores de la ley pertenecían a las familias más pobres si se comparaban con las de los no delincuentes 14/. Asimismo, un estudio emprendido en Lucknow (India) puso de relieve el hecho de que "los delincuentes, en la mayoría de los casos, no poseían una gran cultura, lo que puede atribuirse a factores interrelacionados tales como el bajo grado de instrucción de los padres y las malas condiciones económicas de las familias, lo que supone una vivienda y un vecindario deficientes" 15/, situación de por sí significativa. Las razones básicas para que el número de delitos sea bastante más alto en las clases que se encuentran en peor situación económica son muchas, figurando en primer lugar la de que las aspiraciones de sus componentes se satisfacen muy raramente. El joven que aspira a disfrutar del nivel de vida de las clases altas sufre un proceso de inadaptación y por último se convierte en delincuente.

96. Con frecuencia se sostiene que el grado de instrucción de los padres constituye un factor determinante de la delincuencia, afirmándose que mientras más bajo es el grado de educación mayor es la probabilidad de que los hijos sean delincuentes. Sin embargo, en un estudio llevado a cabo en Lahore, Pakistán, se observa que el nivel de instrucción no contribuye tanto a la conducta delincente como las características urbano-rurales de la familia 16/.

97. Por último, se suele distinguir entre los delincuentes y los no delincuentes teniendo en cuenta el grado de armonía que reina entre los padres. En el estudio antes mencionado sobre Lahore se dice que "más de la mitad de los niños convictos procedentes de aldeas así como más de la mitad de los procedentes de las ciudades provenían de hogares destruidos, lo que significa que el padre, la madre o ambos habían fallecido o que los padres se habían divorciado. Asimismo en caso de muerte de uno de los padres o de divorcio de los mismos, el número de niños convictos procedentes de las aldeas que había continuado viviendo con su familia era igual al de los procedentes de las grandes ciudades. En tercer lugar, un tercio de los jóvenes de origen rural así como un tercio de los de origen urbano, vivían por su propia cuenta y se habían separado de sus familias respectivas por análogas razones" 17/.

5. Factores determinantes de la delincuencia en el medio urbano

98. Según se ha visto en las secciones anteriores, la tesis de que hay relación entre la urbanización y la industrialización por una parte y el aumento de la delincuencia por la otra tiene cierta base. También se ha señalado que uno de

14/ Alide Eberhard, "Youthful convicts in Lahore - A study of living conditions prior to the offence", Documento de trabajo preparado para el coloquio de Asia meridional, mayo de 1958, (en mimeógrafo), Centro de estudios para Asia meridional, Instituto de estudios internacionales, Universidad de California, Berkeley, California.

15/ "Truancy and Basic Primary Education", J.K. Instituto de Sociología y de Relaciones Humanas, Universidad de Lucknow, India.

16/ Alide Eberhard, op. cit., pág. 27.

17/ Ibid.

los factores fundamentales que determinan esta tendencia es el conflicto que existe entre el individuo y la cultura social en evolución; lo que da lugar a una reorientación o desorganización de la personalidad y probablemente a conductas antisociales. El conflicto puede ser producido por diversos factores, algunos de los cuales examinaremos en los párrafos siguientes. Pero es necesario no olvidar que "los problemas sociales que presenta la urbanización tienden intrínsecamente a perpetuarse. La situación social que inicialmente da origen a nuevos tipos de actividades delictivas ofrece un ambiente propicio para que se desarrolle una categoría de individuos que viven en el medio urbano merced al delito y que consiguen hacer entrar en sus filas a los incautos" 18/.

99. No obstante, debe reiterarse que las causas de la delincuencia no han de buscarse solamente en los procesos de industrialización y urbanización. En Tailandia, por ejemplo, "aunque existen claras pruebas que pueden apoyar la hipótesis general, sobre todo en el caso de la delincuencia de menores, tales pruebas no se basan en datos dignos de confianza. A pesar de ello resulta lógico llegar a la conclusión de que el incremento de la urbanización, en especial en torno a la zona metropolitana de Bangkok, ha dado lugar a un aumento del número de delitos cometidos en las ciudades" 19/.

100. Podemos pasar ahora a tratar con mayor detalle algunos de los factores principales.

a) Factores demográficos

101. En general se estima que las transformaciones demográficas producidas dentro de la estructura urbana dan lugar en gran medida a la aparición o intensificación de ciertas formas de delincuencia. Por ejemplo, se ha considerado que la prostitución constituye un problema predominantemente urbano que nace de la proporción anormal entre los sexos y de la inseguridad económica a que da lugar la escasez de empleos. Con gran frecuencia se halla una correlación positiva entre el crecimiento de la población y el aumento de la delincuencia. En Hong Kong, por ejemplo, el factor principal que explica "el aumento en el número de los delitos ha sido la intensa superpoblación y la deterioración consiguiente de la situación económica de la colonia" 20/.

102. Por otra parte, se estima que el crecimiento de la población, en sí mismo, no produce un aumento de la delincuencia, sino que solamente da lugar a ciertos problemas sociales que a veces motivan el aumento en la criminalidad y otras veces no. Según la experiencia de la República de Corea "el aumento de la población, considerado aisladamente, no está en relación causal directa con el número de delinquentes, debiendo tomarse también en consideración el desempleo que prevalece en las zonas urbanas y la baja productividad de las zonas rurales" 21/.

18/ "Urbanization and crime and delinquency in Asia and the Far East", Urbanization in Asia and the Far East, op. cit., pág. 242.

19/ "Statement on Prevention of Types of Criminality Resulting from Social Changes and Accompanying Economic Development in Thailand", op. cit.

20/ Hong Kong, Annual Departmental Report of Commissioner of Police, 1954-55, pág. 28.

21/ "General Trend of Crime and Juvenile Delinquency with special reference to Recent Demographic Changes in the Republic of Korea". Documento preparado por Kwon Soon Young, Presidente del Tribunal de Menores de Seúl, para la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas.

b) Factores ambientales

103. Otro importante factor que influye en la criminalidad urbana en los países insuficientemente desarrollados que se encuentran en proceso de transformación económica y de cambio social, está constituido por las condiciones del medio. Con gran frecuencia se atribuye la aparición de delincuentes de todo tipo a la existencia de barrios de tugurios, en general, y a las viviendas inadecuadas en particular. Se estiman como características de las zonas de tugurios la vivienda deficiente y el grave hacinamiento, el ambiente insalubre y las malas condiciones higiénicas de las instalaciones sanitarias, la frecuencia de la mala salud unida a la pobreza, el bajo nivel de vida desde el punto de vista económico y el intenso desempleo, la promiscuidad, las formas inmorales de vida, la inadaptación, la desorganización de la personalidad, etc. En consecuencia, no es de sorprender que las zonas urbanas ofrezcan cifras muy altas de delitos violentos y de otros tipos, así como de casos de prostitución e inmoralidad. En un estudio llevado a cabo en Colombo, Ceilán, se llegó a la conclusión de que la delincuencia de menores se deriva de las características anteriormente señaladas existentes en la zona de tugurios 22/. En cuanto a Manila, Filipinas, se ha ofrecido la misma explicación.

104. Sin embargo, "para poder defender la teoría que atribuye la indicada situación a la pobreza y desorganización social del barrio de tugurios, hay que tener en cuenta la siguiente limitación: la tasa de criminalidad en una zona dada será baja, a pesar de la vivienda deficiente, de lo inadecuado del lugar y de la pobreza existente, si la zona posee estabilidad social. La inestabilidad social unida a las condiciones físicas de existencia propias de los barrios de tugurios, ofrece oportunidades para el desarrollo de la delincuencia" 23/.

c) Factores económicos

105. Se dice que los factores económicos constituyen el más importante elemento de los que contribuyen a la criminalidad en los países de Asia. Es posible considerar desde dos puntos de vista diferentes este aspecto de la causación del delito. Según uno de ellos, el aumento de la criminalidad se relaciona con las tendencias económicas generales que se dan en un país dado, en tanto que el otro punto de vista considera la situación desde un punto de vista más personal.

106. Generalmente, la mala situación económica que se caracteriza por la pobreza absoluta de la sociedad urbana y por una difícil situación en materia de empleo, tiende a desintegrar diversas instituciones sociales, agrava la competencia y reduce los salarios, dando lugar a desigualdades y desajustes de carácter económico. Se informa de Pakistán, por ejemplo que "al aumentar el costo de la vida como consecuencia de la escasez de ciertas mercaderías y del acaparamiento y venta en el mercado negro de otras, la vida urbana se ha hecho muy cara. No es de extrañar que en tal situación la delincuencia haya aumentado grandemente" 24/.

22/ J.E. Jayasuriya y S. Kariyawasam, "juvenile delinquency as a gang activity in the city of Colombo", op. cit.

23/ Harold L. Wilensky y Charles N. Lebeaux, Industrial Society and Social Welfare (Nueva York, Fundación Russell Sage, 1958, pág. 186).

24/ Q.M. Fareed, "Cultural Implication of Industrialization in Pakistan", Federal Economic Review (Karachi), Vol. 3 (1), julio de 1956, pág. 15.

107. Desde el punto de vista personal se asocia el delito a las dificultades económicas, en especial cuando el nivel de vida es bajo, cuando existe un fuerte deseo de poseer riquezas y de ganar dinero, etc. El estudio que se llevó a cabo en Lucknow contiene las siguientes observaciones:

"La delincuencia parece estar motivada en grado considerable por consideraciones de carácter utilitario como lo indica el hecho de que la mayor proporción de delinquentes se halle entre los condenados por diversos delitos contra la propiedad. Incluso los otros delitos que figuran a continuación, como la violación de las leyes sobre el juego, sobre la vagancia, sobre la pureza de los alimentos y sobre impuestos de consumo (teniendo en cuenta solamente la ciudad de Kanpur, en la que se prohíben las bebidas alcohólicas) se relacionan con la adquisición de ganancias monetarias. En comparación con estos tipos de delitos, sólo se condenó a un pequeño número de delinquentes por delitos sexuales y contra las personas" 25/.

108. En muchos casos la mendicidad constituye un medio de vida. En el Asia meridional y sudoriental, por ejemplo, hay un gran número de personas impedidas por las enfermedades y por la nutrición deficiente, muchas de las cuales no pueden aspirar a la protección consuetudinaria de la familia o de la aldea, no ofreciéndoles tampoco la economía moderna medios para mantenerse.

109. Se ha observado en Filipinas que de los 281 menores que se encontraban en 1947 en las dos escuelas de formación del país, el 74,7% había sido internado en ellas por cometer delitos contra la propiedad; ello puede indicar que los desajustes económicos constituyen un factor importante como motivadores de la delincuencia de menores.

110. En un estudio realizado en la India se observó que "la mayoría de estas familias de niños vagabundos se encontraban en situación económica que iba empeorando, y en la mayor parte de los casos, tanto el empleo como los ingresos de los padres y de las madres que trabajaban carecían igualmente de estabilidad. La mayoría de estos vagos vivía en casas y vecindades deficientes" 26/.

111. Otro estudio realizado en la India revela que "la ausencia injustificada de la escuela era mayor en las escuelas situadas en zonas donde residían grupos de bajos ingresos y en zonas comerciales dado que, en primer lugar, los niños que residen en aquellas zonas se convierten en fuente de ingresos económicos para sus familias desde temprana edad y, en segundo lugar, son presa fácil de los estímulos que ofrecen los comercios de la vecindad.. También se observó que los padres y tutores de los niños que hacían novillos pertenecían a las capas económicas sociales más bajas de la sociedad, como lo evidencia el hecho de que una tercera parte de los injustificadamente ausentes de la escuela pertenecían a familias de trabajadores temporales y de servidores de categoría inferior, a los que seguían de cerca los procedentes de familias de comerciantes al por menor, como los vendedores de verduras, carne, frutas, pescado y dulces" 27/.

25/ "The Social and Economic Background of Juvenile and Adolescent Delinquency in Kanpur and Lucknow", J.K. Instituto de Sociología y de Relaciones Humanas, Universidad de Lucknow, India.

26/ "Juvenile Vagrancy", J.K. Instituto de Sociología y de Relaciones Humanas, Universidad de Lucknow, India.

27/ "Truancy and Basic Primary Education", op. cit.

d) Factores familiares

112. Los problemas familiares, y en especial los planteados en su esfera económica, se relacionan estrechamente con los factores criminógenos anteriormente indicados. En aquellos lugares en donde las familias se encuentran sometidas a intensa presión económica, los niños son descuidados porque los padres no tienen posibilidad de vigilarlos. En casos extremos, incluso las hijas son vendidas a los dueños de los burdeles con la esperanza de reducir la carga económica que pesa sobre los padres. Además, al vivir a un nivel mínimo de subsistencia, los padres se ven obligados a una existencia difícil que hace inarmónicas las relaciones mutuas siendo víctima de esta situación los hijos, que viven prácticamente en el arroyo donde les es fácil copiar modelos de conducta delincuente.

113. En Tailandia, "el crecimiento de la ciudad a la terminación de la segunda guerra mundial se relaciona estrechamente con el problema de la delincuencia. Al progresar la ciudad declina la influencia de la familia, cuyos lazos no son tan firmes ni tan estrechos como antes. Los padres se separan de sus hijos y un gran número de menores vaga en las zonas urbanas donde han de hacer frente a los problemas sociales y a las diferentes formas de vida que la ciudad ofrece; al no poder adaptarse al nuevo ambiente terminan por cometer delitos" 28/.

114. Como ya hemos visto, el cambio social debilita también al sistema familiar tradicional y socava la autoridad de los padres, modificando a la vez el papel de la familia urbana. Con esto se relacionan estrechamente los factores determinantes de la criminalidad, ya que cuando la autoridad tiende a desvanecerse se crea un ambiente propicio para la delincuencia, sobre todo cuando los niños quedan abandonados durante todo el día.

115. Los datos procedentes de la India indican que "la mayoría de los vagabundos no tenían compañeros permanentes y sólo estaban afiliados parcialmente a las pandillas. El promedio de edad de los vagabundos que se dedicaban plenamente a la vida de las pandillas era más alto que el de aquéllos sólo asociados parcialmente a las bandas o que no tenían compañeros permanentes. Se ha comprobado también que los vagabundos plenamente dedicados a la vida de las pandillas eran aquellos que habían cortado por completo los lazos que les unían a sus hogares o mantenían con ellos relaciones tensas estando generalmente ausentes de los mismos" 29/.

116. Por último, la desorganización de la familia en el ambiente urbano conduce al descuido de la educación de los hijos y en algunos casos a su abandono, actitudes ambas que favorecen la aparición de la delincuencia.

e) Factores culturales

117. "Las masas de migrantes que llegan a una sociedad que se está organizando y transformando a gran velocidad, y donde existen conflictos entre las normas de los diferentes grupos tribales o campesinos y las normas inherentes al sistema

28/ Tailandia, Ministerio del Interior, Departamento de Bienestar Público, "The Treatment of Juvenile Delinquents and Pre-Delinquents", Bangkok, 1958, pág. 10.

29/ "Juvenile Vagrancy", op. cit.

urbano extraño, pueden verse en una situación de confusión moral y carencia de normas sociales que impidan su adaptación" 30/. En los países de Asia esto ha producido el debilitamiento de la organización del grupo primario y de sus frenos sociales, dando asimismo lugar a fricciones que causan irritabilidad y perturbaciones, y que se expresan en determinados tipos de delincuencia.

118. Se ha observado también en el Japón "que se considera como una de las causas más importantes de la delincuencia de menores el conflicto existente entre las culturas premodernas y modernas. Los jóvenes japoneses han sido influidos fuertemente, sobre todo, por ideologías extranjeras y por otras culturas... Existen al mismo tiempo culturas japonesas tradicionales que se encuentran muy a la zaga pero que continúan siendo muy atractivas para los jóvenes japoneses" 31/.

119. En un reciente estudio efectuado sobre los migrantes que se encuentran en la capital nacional de la India, se interpretó de la manera siguiente la alta tasa de criminalidad existente entre ellos: "La razón principal consiste en la trágica dicotomía que se da entre las antiguas costumbres y valores morales de los migrantes y los daños económicos y sociales que se derivan del desarraigamiento forzado. Todos los seres humanos admiran la honradez, el valor y la decencia, y aún más el sencillo aldeano, pero el respeto por estas normas de conducta consuetudinaria se deja de lado ante el poderoso deseo de obtener beneficios sin esfuerzos, especialmente cuando es poco lo que puede ganarse mediante los esfuerzos honrados y no existe apenas presión social destinada a poner límites a los instintos criminales. Muchos de los delitos de menor cuantía que cometen los migrantes (viajes sin billete de transporte, invasión de la propiedad ajena y ocupación ilegal de tierras para edificación de viviendas, hurtos, escándalos, etc.) se encuentran directamente relacionados con los azares de la existencia migratoria. Incluso otros delitos, de carácter más grave, tienen también sus raíces en la misma situación" 32/.

120. En Hong Kong: "Además de aquellos que no deseaban encontrar trabajo honrado, había un gran número de personas que no podían encontrarlo, entre las que figuraban muchos exiliados amargados por la adversidad y que distaban mucho de estar asimilados a su nuevo ambiente" 33/.

f) Otros factores

121. Entre los demás factores que explican la aparición de actividades delictivas en las zonas urbanas pueden mencionarse los siguientes:

30/ Estudio especial sobre las condiciones sociales en los territorios no autónomos (Publicación de las Naciones Unidas, No. de Venta: 56.VI.B.1), pág. 76, según cita del Estudio especial sobre las condiciones sociales en los territorios no autónomos, (Publicación de las Naciones Unidas, No. de Venta: 58.VI.B.2), op. cit., pág. 105.

31/ Glimpses of Social Work in Japan, op. cit., pág. 119.

32/ M.B. Deshmukh, "A Study of Floating Migration" en Social Implications of Industrialization and Urbanization, (UNESCO, Calcuta, 1956), pág. 218.

33/ Hong Kong, Annual Departmental Report of Commissioner of Police, 1956-57, pág. 3.

i) El sistema de enseñanza de las escuelas puede no tener relación con las necesidades de los estudiantes existiendo con frecuencia escasez de personal y falta de instalaciones adecuadas para atender a todos los niños que desean estudiar;

ii) La mala calidad de la literatura y de los entretenimientos de las zonas urbanas, y especialmente las películas de crímenes, los espectáculos indecentes, las tiras de dibujos de horror y la literatura inmoral;

iii) Las deficiencias administrativas, tales como los escándalos entre los altos funcionarios, la inadecuada vigilancia y protección de la policía, la negligencia en la administración y la tolerancia indebida de ciertos delitos;

iv) Las deficiencias legales, tales como las lagunas en la legislación y las disposiciones reglamentarias inadecuadas.

CAPITULO III

PREVENCION

122. Los países asiáticos están en un proceso de desarrollo económico y de transformación social. En algunos de ellos, la industrialización y la urbanización avanzan rápidamente; en otros, a un ritmo ágil. Pero aparte de su velocidad, esas transformaciones suelen aparejar consecuencias a veces beneficiosas, a veces perjudiciales. Entre las consecuencias perjudiciales tienen particular importancia la delincuencia, la prostitución y la desorganización social e individual, "cuyos efectos, al sumarse los unos a los otros, aumentan la dificultad y la magnitud de las medidas correctivas necesarias"^{1/} para enfrentarse debidamente con la situación y hacer que la transformación resulte conveniente.

123. Pero la aplicación de medidas correctivas adecuadas aparece algunas dificultades, puesto que todavía no hay una noción precisa de la causalidad del delito en los países poco desarrollados. "La delincuencia no es un fenómeno aislado que pueda estudiarse desconectándolo de sus orígenes sociales; plantea problemas diferentes y ofrece distintos aspectos que requieren una acción preventiva o correctiva, lo que, a su vez, depende de que se produzcan o no en la estructura social una diversidad de situaciones que favorezcan la propagación de la delincuencia o que, por el contrario, detengan su evolución"^{2/}.

124. El Seminario Mixto de las Naciones Unidas y la UNESCO sobre Urbanización, celebrado en Bangkok en 1956, señaló acertadamente que "al formular las políticas y los programas para la prevención del delito, es importante tener en cuenta las siguientes consideraciones: a) los límites de la prevención se han de determinar, entre otras cosas, por la necesidad de proteger los derechos humanos contra los excesos teóricos y prácticos de algunos programas y políticas de carácter preventivo; b) si bien los programas sociales, cuando están debidamente planeados y llevados a la práctica, deben tener un efecto saludable en la prevención del delito, sería erróneo decidir que esos programas pueden erradicar por sí mismos el delito en grado apreciable; y c) la prevención del delito sólo puede lograrse si hay coordinación entre las políticas y los programas sociales y todo cuanto tenga concretamente por objeto la prevención del delito y el tratamiento de los delincuentes"^{3/}.

^{1/} Sattareh, Farman: "The Social Problems of Urbanization in Iraq" (Naciones Unidas, Informe No. TAA/IRQ/4, 7 de agosto de 1958), pág. 20.

^{2/} Estudio Especial sobre las Condiciones Sociales en los Territorios no Autónomos (Publicación de las Naciones Unidas, No. de Venta: 58.VI.B.2), pág. 105.

^{3/} "Urbanization and crime and delinquency in Asia and the Far East", Urbanization in Asia and the Far East, Proceedings of the Joint UN/UNESCO Seminar, Bangkok, 8-18 de agosto de 1956 (UNESCO, SS.57.V.7.A), pág. 246.

125. El principio básico de toda labor preventiva, cuanto más de la prevención del delito, consiste en que los encargados de elaborar los programas preventivos deben tener ante todo un amplio conocimiento del problema que se ha de atacar en todas sus ramificaciones y en su relación con otros problemas y circunstancias. Esa amplia comprensión de los diferentes aspectos del problema es necesaria para poder abordarlo en forma realista, lo cual no puede hacerse si no se reúnen, clasifican e interpretan datos básicos y fidedignos sobre la situación existente. Todo esto sólo puede llevarse a cabo mediante programas de investigación. "Las investigaciones y estudios también permitirán elaborar normas para que la labor de los organismos públicos y privados y la coordinación de la labor de las autoridades interesadas sean eficaces"^{4/}. Así pues, las investigaciones y la acción deben ser simultáneas. Más concretamente, esos estudios deben tener la finalidad de analizar objetivamente los factores y relaciones básicos, el grado y la incidencia del delito, y también algunas de las características principales de los delincuentes, reincidentes, etc.

1. Enfoque económico

126. En la medida en que la urbanización y la industrialización están relacionadas entre sí, y en que los problemas de la urbanización y sus ramificaciones están vinculados con factores económicos, los problemas resultantes requieren que se los aborde desde un punto de vista económico amplio.

127. Para evitar los efectos perturbadores de la industrialización, es preciso que este proceso se realice teniendo en cuenta la cultura tradicional de la sociedad en la que se lo va a introducir. Es esencial elaborar un procedimiento tal que el proceso de industrialización sea lo menos perjudicial y lo más beneficioso para la sociedad. Para ello, no sólo es necesario conocer las modalidades de vida y las tradiciones de esa sociedad, sino también las consecuencias que puede aparejar la introducción de la tecnología, por muy primitiva que sea.

128. En los lugares donde la industrialización ha sido introducida y la urbanización ya ha dejado sentir sus efectos, la planificación económica ha de prever más oportunidades de empleo mediante el desarrollo y la expansión de industrias, inclusive el fomento de las empresas en pequeña escala y de las industrias domésticas independientes.

129. También puede instituirse un programa paralelo en las zonas rurales, para aumentar la productividad agrícola. Esto permite proporcionar mejores ingresos y niveles de vida al sector rural. En Tailandia esto se realiza principalmente por medio de programas de colonización de tierras basados en el esfuerzo propio. "La iniciación de un programa nacional de desarrollo rural cuyo fin es elevar el nivel de vida en las zonas rurales"^{5/} será de gran utilidad para controlar la urbanización. Deberían elaborarse y ponerse rápidamente en práctica programas oficiales de distribución de predios para el asentamiento de agricultores que no poseen tierras, como se hace en Tailandia.

^{4/} Tailandia, Ministerio del Interior, Departamento de Bienestar Público, "The Treatment of Juvenile Delinquents and Pre-Delinquents", Bangkok, 1958.

^{5/} Sattareh, Farman: "The Social Problems of Urbanization in Iraq", op. cit., pág. 22.

130. Otro aspecto importante de la prevención del delito es el que se relaciona con los servicios de bienestar social y de mejoramiento del medio. "Es esencial adoptar medidas adecuadas para impedir que los cambios económicos creen perturbaciones sociales; que las familias de las zonas que se están industrializando tengan buena vivienda y estabilidad; que las condiciones socialmente patológicas, como la delincuencia y la toxicomanía, no socaven la eficiencia de la población"^{6/}. Es preciso elevar el nivel económico y educativo de la población y proteger a los niños contra las enfermedades, y proporcionar ocupación a las personas cuyos hogares han sido disueltos. También deberían ser reformados los servicios de policía y los sistemas judicial y penal. Sobre todo, debería modificarse la actitud de la gente hacia las personas que han estado recluidas en establecimientos penales.

131. A continuación trataremos de algunos de esos aspectos en detalle.

2. Urbanismo y vivienda

132. Una de las medidas preventivas eficaces que pueden adoptarse para combatir la delincuencia es la que consiste en controlar la urbanización. Esto requiere, entre otras cosas, que se regule el movimiento de la población hacia las zonas urbanas, y que se eviten el hacinamiento y la desorganización individual y social debidas a la inadaptación. La restricción del movimiento de la población debe tener en cuenta principalmente la capacidad de absorción de las zonas urbanas y su grado de bienestar económico, y puede lograrse no sólo controlando el movimiento, sino también divulgando en las zonas rurales información acerca de las realidades de la vida urbana y de las dificultades con que puede tropezar el posible migrante. Esta acción puede reforzarse asimismo proporcionando a las zonas rurales algunas de las comodidades de que disfruta la población urbana. Análogamente, deben mejorarse las condiciones económicas de las zonas rurales para que en ellas el nivel de vida sea más alto. En un programa destinado a fomentar el desarrollo de las zonas rurales es preciso prever la creación y el estímulo de industrias rurales y domésticas, la introducción de técnicas agrícolas perfeccionadas y el establecimiento de cooperativas e institutos agrícolas, para que los agricultores y sus familias puedan beneficiarse de los adelantos logrados con los modernos métodos agrícolas.

133. Desde luego, estos planes pueden no resultar tan eficaces como sería de esperar, pues, por muchos incentivos que se proporcionen en las zonas rurales, el atractivo de la ciudad y las esperanzas de una vida mejor arrastrarán hacia ella a un gran número de personas.

134. En las ciudades preeminentes y en otras grandes zonas urbanas, la superpoblación constituye ya un problema de magnitud. Para sacar el mejor partido de la situación existente, es necesario emprender planes urbanísticos, uno de cuyos aspectos más importantes es la eliminación de barrios insalubres. También deberían rehabilitarse las zonas equiparadas a los barrios insalubres o aquellas donde el hacinamiento sea un obstáculo para la salud. Para esto también puede ser necesario descentralizar las industrias.

^{6/} Margaret Mead, (ed.), Cultural Patterns and Technical Change (UNESCO, 1953), pág. 26.

135. Otro aspecto de la urbanización es la necesidad de proporcionar vivienda adecuada para todos, pues la vivienda, así como los servicios de saneamiento, abastecimiento de agua y transporte son parte fundamental del proceso de asimilación del trabajador a la vida urbana. También es necesario facilitar la construcción de viviendas. Al mismo tiempo, los gobiernos deberían iniciar en la medida de lo posible planes para subvencionar la construcción de viviendas. Es alentador observar que esto ya se está haciendo en muchos países de Asia; al respecto cabe mencionar el caso de Singapur y el de la India, especialmente en Bombay y Calcuta. Así pues, "la construcción de viviendas y escuelas, que permite preservar la unidad del grupo de migrantes rurales durante el período de adaptación, es otra manera de resolver el problema. Pero no debe olvidarse, además, que con el cambio de ambiente se van cambiando también los hábitos, circunstancia de la que puede sacarse buen partido"^{7/}.

3. Servicios de la Comunidad

136. Nunca se insistirá demasiado en la necesidad de proporcionar servicios comunales como una forma de abordar el problema de la desorganización social. Si se ha de prevenir el delito y reducir el número de delincuentes, es preciso poner en funcionamiento muchos organismos sociales y mejorar y ampliar los existentes. Esos organismos deberían encargarse de una variedad de programas, por ejemplo, para ayudar a sus miembros a emplear su tiempo libre, y para proporcionar servicios de protección a la familia y el niño, servicios especiales para migrantes y personas de ingresos bajos, y otros servicios especiales para el tratamiento de los delincuentes. En todos los países de Asia se ha sentido además la necesidad de proporcionar servicios de esparcimiento, espacios abiertos, parques y clubs.

137. Para evitar la innecesaria duplicación de servicios, convendría proveer a una adecuada coordinación por medio de un organismo central, aun cuando ello exija la organización de un gran número de servicios sociales. "En general se reconoce que los programas amplios de servicios sociales tienen un papel importante que desempeñar en la lucha contra las influencias perniciosas de la urbanización sobre el migrante rural"^{8/}. Esos servicios no sólo ayudarán a la población rural a "adaptarse a las complejidades de la vida de la ciudad cuando se trasladen a ella, sino que además permitirán atenuar la centralización y la absorción que implica la ciudad, estableciéndose así un mayor equilibrio social y económico entre las zonas urbanas y las rurales"^{9/}.

4. Educación

138. La alfabetización y la educación deben desempeñar siempre un papel importante en la prevención del delito, y por tanto deben adoptarse medidas para contar con los servicios educativos que la urbanización haga necesarios. Esto puede lograrse estableciendo más escuelas dotadas de mejor personal y equipo.

^{7/} Margaret Mead, (ed.). Cultural Patterns and Technical Change, op. cit., pág. 13.

^{8/} "Urbanization and crime and delinquency in Asia and the Far East", Urbanization in Asia and the Far East, op. cit. pág. 247.

^{9/} Ibid.

139. En todo esfuerzo encaminado a mejorar la capacidad de los migrantes procedentes de zonas rurales para ganarse la vida y convertirse en elementos más útiles de la sociedad, es esencial establecer centros de enseñanza de oficios y de orientación. También deben adoptarse medidas para "mejorar los conocimientos y la comprensión del público en cuanto a la atención y el cuidado de los niños, y para que comprenda las necesidades, la evolución y los diferentes problemas del niño"10/.

5. La familia

140. La familia es la institución social más afectada por la transformación social y el desarrollo económico; según hemos visto, esto a su vez influye mucho sobre el problema de la delincuencia. En los lugares donde todavía se mantiene la estructura tradicional de la familia y la autoridad paterna se impone a todos sus miembros, los niños están bien atendidos y el control social es eficaz. Desgraciadamente, la familia urbana tiene que hacer frente a muchos problemas que repercuten en la educación de los hijos. Incluso "los niños de las familias de bajos ingresos ya arraigadas en las ciudades están bien cuidados en comparación con los niños migrantes. Son muchos los que pueden ir a la escuela primaria, mientras que en el caso de los niños más pequeños hay por lo menos vecinos bien conocidos que pueden cuidarlos cuando todos los adultos de la familia tienen que ir a trabajar"11/. La educación de los hijos es un problema de transición para las familias migrantes. Pero es durante ese período de transición cuando se puede hacer más daño a los niños.

141. Entre las medidas principales que se han recomendado para ayudar a la familia migrante en su adaptación cabe citar la orientación adecuada que puede proporcionarse creando servicios de asistencia familiar, y la concesión de subsidios temporales hasta que la familia esté instalada en un ambiente propicio. También se han sugerido otras medidas para proteger las instituciones del matrimonio y de la familia en las zonas urbanas. Con este fin conviene simplificar las formalidades para contraer matrimonio, reglamentar el divorcio, conceder subsidios a las viudas y a los niños desamparados, prestar asistencia a las familias pobres y dar prestaciones familiares para las esposas e hijos menores de edad que no trabajen. Los centros de protección a la familia y al niño también alivian las difíciles condiciones de vida y ayudan a los padres a cuidar de sus hijos.

142. Por otra parte, pueden crearse servicios sociales de asesoramiento para padres y maestros, que de esa forma estarán en condiciones de ayudar a los niños a adaptarse a sus familias, al ambiente, a la colectividad y a la escuela.

6. Los niños

143. El bienestar del niño depende de la atención y el apoyo de sus padres y de la confianza que tiene en ellos. Es preciso ocuparse de las necesidades de esparcimiento de los niños, y de proporcionarles buena atención médica. Cabe

10/ Tailandia, Ministerio del Interior, Departamento de Bienestar Público "The Treatment of Juvenile Delinquents and Pre-Delinquents", op. cit.

11/ M.B. Deshmukh, "A Study of Floating Migration", en Social Implications of Industrialization and Urbanization, (UNESCO, Calcutta, 1956) pág. 215.

señalar que en la mayoría de los países asiáticos se está haciendo una gran labor a favor de los niños. En Singapur, "se abrieron en 1956 tres hogares que sirven a la vez de centros de detención y de albergues para jóvenes en régimen de prueba"12/.

144. En Tailandia "existen servicios para el régimen de prueba, el bienestar de la familia, asesoramiento, empleo y enseñanza de oficios. La División de los Servicios de Asistencia al Niño se ocupa del bienestar de los menores delincuentes y de los que corren peligro de llegar a serlo"13/.

7. Adaptación individual

145. Si bien los servicios de asistencia familiar serían útiles para ayudar a las familias a estabilizar su posición en un medio extraño, hay algunos problemas propios de las zonas urbanas que sólo pueden resolverse concentrando la acción en el individuo. Es preciso ayudar a cada persona a adaptarse al nuevo ambiente y a las nuevas normas, que son completamente diferentes de las del ambiente rural tradicional a que estaba acostumbrado, donde la autoridad patriarcal era su guía y norte en todas las esferas de la vida. El período de transición en que debe adaptarse a las modalidades urbanas es el crítico.

146. "Cuando se formula una política social con objeto de atenuar la perturbación causada por el crecimiento rápido y no planificado de la sociedad urbana, se debe hacer lo posible para encontrar la forma de que el migrante rural entre en el ambiente urbano preparado para adaptarse a las condiciones de la vida de la ciudad, y de que la ciudad misma esté mejor preparada para recibirle"14/.

147. Los programas encaminados a ayudar al migrante a adaptarse prevén principalmente aspectos tales como el suministro de alojamiento adecuado, servicios de empleo, divulgación de información acerca de la vida de la ciudad y de lo que esa vida exige de un individuo, ayuda económica cuando es necesaria, etc.

148. Es alentador observar que algunos países de Asia tienen programas de esa clase. En Bangkok (Tailandia), por ejemplo, "el Departamento de Asistencia Pública mantiene un centro de información y orientación en el terminal ferroviario para ayudar a los migrantes que llegan a Bangkok y a los que desean regresar a las zonas rurales. Los trabajadores sociales entrevistan a los migrantes para conocer sus dificultades, la causa de la migración y los servicios que necesitan. Reciben ayuda para encontrar trabajo, alojamiento gratuito en un "campamento de tránsito" cerca de la estación ferroviaria, y alimentos o bien una pequeña cantidad en dinero para que lo puedan obtener"15/.

12/ Estudio Internacional de los programas de desarrollo social, (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 59.IV.2) pág. 132.

13/ Tailandia, Ministerio del Interior, Departamento de Bienestar Público, "The Treatment of Juvenile Delinquents and Pre-Delinquents", op. cit.

14/ Urbanization in Asia and the Far East, op. cit. pág. 249.

15/ Estudio Internacional de los programas de desarrollo social, op. cit. pág. 213.

149. En Bandung (Indonesia), "la municipalidad ha construido barracas para alojar temporalmente a los migrantes pobres que carecen de parientes o amigos en la ciudad ... En Jakarta y Jogjakarta se han organizado campamentos similares en los cuales los niños se envían a las escuelas y los adultos sin trabajo reciben un breve curso práctico para facilitar su adaptación a la vida urbana"16/.

8. Legislación

150. Algunos pocos países asiáticos han promulgado leyes para combatir la delincuencia y, particularmente, la delincuencia de menores. "En Tailandia se han empleado ya algunos de los principios y métodos extranjeros de tratamiento, mediante un Tribunal Central de Menores, la investigación social, el régimen de prueba, los servicios de bienestar y la enseñanza de oficios. Además, existen leyes especiales para los niños y los adolescentes, que figuran en el Código Penal.

"El Gobierno de Tailandia también demostró claramente la intención de resolver este problema cuando aprobó la Ley constitucional de 1951 sobre Tribunales de Menores y la Ley de 1951 sobre Procedimiento de los Tribunales de Menores."

"La legislatura de 1954 aprobó otra ley con objeto de proteger y corregir a los niños que no han cometido delito alguno pero puede temerse que lo cometan. Se trata de la Ley relativa a la enseñanza de oficios para ciertas personas. Mediante esa Ley, un Comité nombrado por el Gobierno estaba autorizado a examinar los casos pertinentes y a ordenar que los niños asistiesen a una escuela de oficios. Sin embargo, esa ley fue derogada en 1956 porque no se la aplicaba con eficacia."

"El Tribunal de Menores de Tailandia atribuye más importancia a los servicios de asistencia social que al castigo de los menores delincuentes"17/.

150a. En Hong Kong, "antes un tribunal sólo tenía dos medios para tratar a un delincuente de más de 21 años de edad: le imponía una pena de prisión o una multa, o bien le dejaba en libertad bajo caución. No había ninguna disposición que permitiera someter al delincuente a un período de vigilancia. La finalidad principal de la Ordenanza de Hong Kong sobre el Régimen de Prueba, promulgada en 1956, es ampliar ese régimen para que se lo aplique también a los adultos"18/.

151. Hong Kong ha previsto en dicha ley el establecimiento de albergues para personas en régimen de prueba. La Ordenanza de 1951 sobre protección de la mujer y el menor contiene amplias disposiciones destinadas a proteger a las mujeres, especialmente a las jóvenes, contra la explotación. En virtud de las disposiciones de esa Ordenanza, "el Director de Asistencia Social tiene facultades de fiscalización y otras en beneficio de los niños que necesitan cuidado y protección, como

16/ Ibid., pág. 213.

17/ Tailandia, Ministerio del Interior, Departamento de Bienestar Público, "The Treatment of Juvenile Delinquents and Pre-Delinquents", op. cit.

18/ Hong Kong, Annual Departmental Report of Commissioner of Police, 1956-57, pág. 6.

los que son víctimas de malos tratos o los que la policía encuentra vagabundeando, las criaturas abandonadas por sus padres y los niños cuyos padres o tutores son incapaces de cuidarlos como es debido. Los casos graves de malos tratos se llevan normalmente a los tribunales, pero el Departamento de Asistencia Social se ocupa de esos casos cuando no revisten gravedad"19/.

152. En el Japón, "la Dirección de la Infancia del Ministerio de Asistencia Social promulgó en 1951 un Estatuto del Niño que fue redactado por eruditos y personas experimentadas en materia de protección infantil.

"En El Japón hay muchas leyes relativas a los problemas de la delincuencia de menores, en cuya virtud se han creado diversos órganos tales como el Departamento de Menores del Tribunal de Relaciones Domésticas, el Centro de Clasificación de Menores y el Centro de Orientación del Niño"20/.

153. "A la larga, la delincuencia no se podrá reducir mucho si no se producen cambios fundamentales en nuestra sociedad. O bien se da menos importancia al éxito personal para que los que no triunfen se sientan menos frustrados, o de lo contrario se proporcionan iguales oportunidades de éxito para que haya menos descontento entre los adolescentes capaces de las clases menos privilegiadas; pero también podrían hacerse ambas cosas. Puesto que los valores se transforman muy lentamente, el campo de la acción más efectiva es el de la estructura social"21/.

19/ Hong Kong, Annual Departmental Report of the Director of Social Welfare, 1957-58, pág. 8.

20/ Glimpses of Social Work in Japan, op. cit., págs. 119 y 120.

21/ Harold L. Wilensky y Charles N. Lebeaux, Industrial Society and Social Welfare, New York, Russell Sage Foundation, 1958, pág. 217.

PARTE II

INFORME PREPARADO POR A. M. KHALIFA

CAPITULO I

INTRODUCCION

1. En el presente informe se estudia la prevención de los tipos de criminalidad a que dan lugar los cambios sociales y que acompañan al desarrollo económico de los países menos desarrollados, materia que constituye actualmente uno de los más importantes problemas de política criminal. El planteamiento del problema de la prevención de la criminalidad y de la formulación de normas en la materia supone un estudio de la relación de causalidad con objeto de establecer correlaciones entre los diversos elementos de los cambios sociales, por una parte, y los diferentes aspectos de los fenómenos penales, por la otra.

2. Por lo tanto, uno de los capítulos del presente informe se dedica al estudio de las relaciones de causalidad y en él se reflejan tanto las dificultades metodológicas como aquéllas con que se tropieza para la compilación de datos, así como el estado actual de la información en la materia.

3. En otro capítulo se trata de la cuestión de la prevención y en él se examinan algunos de los requisitos previos para lograr una mejor comprensión del problema.

4. Atendiendo a la conveniencia de dar una definición clara de los elementos que constituyen parte integrante del estudio y de los límites de su alcance, ha parecido necesario incluir el presente breve capítulo de introducción.

1. Desarrollo económico e industrialización

5. Resulta imposible definir en términos precisos o absolutos lo que constituye el desarrollo económico. En particular, el desarrollo económico supone un incremento en la productividad, una utilización más eficaz de los recursos para producir con menor trabajo y menores penalidades más productos alimenticios de mejor calidad, así como ropas, vivienda y las demás cosas indispensables para la vida y que sirven para hacerla grata.

6. El mejoramiento técnico que constituye la médula del desarrollo económico, es tan antiguo como la civilización y desde tiempo inmemorial el modo de vida de pueblos enteros se ha visto transformado debido a la introducción de nuevas herramientas y a la implantación de nuevos procedimientos técnicos tales como el arado, la domesticación de los animales, la escritura, la imprenta, el empleo del vapor, el montaje en serie en las fábricas y el motor de combustión interna.

7. A fines del siglo XVIII y a comienzos del XIX, la tecnología alcanzó su fase más rápida en lo que se ha dado en denominar la Revolución Industrial. En las fábricas se reemplazó al músculo humano por la fuerza generada por las caídas de agua o el vapor y a los obreros especializados por las máquinas; los métodos de producción sufrieron una revolución y este cambio afectó profundamente todo el resto de la vida del hombre.

8. Cuando declaramos que una sociedad ha atravesado por la revolución industrial tenemos presente un cuadro definido de su vida y de su potencia. Pensamos en una sociedad en la que se hace uso intenso de la maquinaria, en la que sus actividades

industriales y comerciales se efectúan en gran escala y se satisfacen las necesidades de sus miembros más humildes mediante una compleja serie de intercambios mundiales.

9. La industrialización puede definirse como una transformación de la economía caracterizada por la introducción de maquinaria, el incremento de la producción de bienes que han de venderse y producir una utilidad, y la utilización de mano de obra asalariada en cada uno de los sectores de la producción.

10. Esto da al término industrialización una connotación más lata de la que suele darle el uso común, pues incluye la "tecnificación" de la agricultura y aún de los servicios, además de la producción como tal. Por otra parte, este tipo de tecnología productiva no incluye diversas técnicas sociales tales como la organización administrativa, las relaciones humanas o públicas.

11. Pero ella forma parte de la industrialización, al igual que una agricultura más o menos mecanizada, que puede ser la fase inicial del proceso de industrialización. Además, bajo el epígrafe de industrialización propiamente dicha quedan incluidas, entre otras, las industrias de transformación vinculadas a la producción agrícola, las industrias extractivas y la construcción de líneas de comunicación.

2. Urbanización

12. Las zonas rurales pueden definirse como las habitadas por una población cuyo principal medio de vida es la explotación de los recursos naturales y que está organizada en grupos polifuncionales más o menos aglomerados y de mayores o menores proporciones.

13. El medio urbano puede definirse como una aglomeración que se distingue de la región circundante porque tiene una región central suficientemente desarrollada y diversificada para influir en el género de vida de la mayoría de los habitantes 1/.

14. La industrialización está vinculada directa o indirectamente a la urbanización. Si bien puede hablarse de un medio exclusivamente rural cuando no existen industrias, es imposible, por otra parte deshacer el vínculo que existe entre la urbanización y la industrialización.

15. La correlación que existe entre la urbanización y la industrialización es muy estrecha. Un estudio de la urbanización en todos los países y territorios del mundo correspondiente a 1950 acusó una correlación del .86, computada por el porcentaje de trabajadores del sexo masculino dedicados a empresas no agrícolas 2/.

16. Como es natural, el rápido crecimiento de las ciudades en los países menos desarrollados no siempre es resultado de la industrialización o consecuencia de las políticas y programas económicos. La partición política, el arribo de refugiados o personas desplazadas en grueso número, la consecución de la independencia política,

1/ Aspectos sociales de la industrialización en las regiones rurales situadas al sur del Sáhara, informe preparado por la UNESCO (Naciones Unidas, A/AC.35/L.250), pág. 5.

2/ George Balandier y otros, Changements techniques, économiques et sociaux: étude théorique, (Paris, Conseil international de sciences sociales).

la intranquilidad política, las relaciones tensas con otros países, la pérdida de las cosechas y un bajo nivel de vida rural, son todos factores que pueden contribuir al rápido incremento de la población urbana. Pero cabe recordar que la industria constituye la principal fuerza urbanizadora, si no es invariablemente la razón de ser de los centros de población y de las ciudades.

17. Infortunadamente para quien desee hacer comparaciones más sutiles, la definición de lo que constituye la población urbana no ha sido en forma alguna uniforme de un país a otro. La definición más amplia de la población urbana fue la empleada en Islandia, en donde se consideraron como centros urbanos todos los lugares de más de 300 habitantes; y entre las definiciones menos amplias, cabe citar la de los Países Bajos, donde una ciudad ha de tener una población de 20.000 o más habitantes para ser clasificada como parte de la zona urbana.

18. Además de este concepto demográfico, desde el punto de vista de la sociología del cambio cultural, la urbanización denota una evolución hacia una forma de vida: el urbanismo. Desde el punto de vista sociológico, el urbanismo ha sido descrito a menudo como consistente en la sustitución de los contactos primarios por los secundarios, en el debilitamiento de los nexos familiares, en la disminución de la significación social de la familia, en la desaparición de la vecindad, y en el socavamiento de la base tradicional de la solidaridad social. Así pues, se ha de examinar el concepto del urbanismo al analizar la relación entre la criminalidad y el cambio social que acompaña al desarrollo económico de los países menos desarrollados.

19. La movilidad, las relaciones impersonales, la asociación selectiva, la no participación en las organizaciones de la comunidad, la cultura criminal organizada y un tipo social criminal, son todas características identificadas como características urbanas.

20. Si bien el urbanismo o sea ese conjunto de rasgos que constituyen el modo de vida característico de las ciudades no excluye los conglomerados que son centros urbanos en el aspecto físico y demográfico, estas características no obstante, encuentran su expresión más pronunciada en dichas zonas, especialmente en las ciudades metropolitanas.

3. El concepto del desarrollo insuficiente

21. La revolución industrial suele considerarse como algo que ocurrió, que transformó el aspecto de las cosas y que se mantuvo luego a un ritmo lento que dista de ser revolucionario, por lo menos en el mundo occidental.

22. Pero los descubrimientos científicos continuaron y la tecnología no se detuvo.

23. Habiendo invadido la actividad tanto del obrero especializado como del no especializado, la tecnología sigue ahora avanzando para encontrar sustitutos mecánicos para los obreros semiespecializados y los oficinistas. Esta es la culminación de la revolución tecnológica, en lo que atañe a la producción mecanizada de bienes y servicios. No sólo se diseñan nuevas máquinas, sino también instalaciones industriales completas para servir a los fines del advenedizo, la automatización ^{3/}.

^{3/} George Soule, What Automation Does to Human Beings (Londres, Sidwick and Jackson, 1956), pág. 40.

24. Lo que distingue a la maquinaria de este nuevo tipo es el hecho de que asume la responsabilidad que antes incumbía al ojo y al cerebro humanos. Casi no existe límite a la posibilidad de reemplazar con medios mecánicos las operaciones que anteriormente eran dirigidas por los ojos y ejecutadas por los dedos del hombre.

25. En la época actual ciertos países, los que están poderosamente equipados y que han sido los iniciadores de la evolución tecnológica, se enfrentan a su segunda revolución industrial que es resultado de la electrónica, de la automatización y del empleo de la energía atómica.

26. En consecuencia, en la actualidad resulta impropio emplear el término países insuficientemente desarrollados como determinante de la localización. En todos los países es posible señalar, si bien no en idéntico grado, el fenómeno del desarrollo insuficiente, esto es, la no adaptación a los nuevos estímulos que la transformación proporciona.

4. Alcance del presente estudio

27. No hay sociedad alguna que pueda pasar directamente de una economía primitiva y sencilla a una economía compleja. En algunos aspectos, este proceso ha de ser una evolución gradual.

28. En una sociedad preindustrial que se esfuerza por lograr la industrialización, los factores dinámicos dan por resultado una febril actividad. En el presente estudio se enfoca la fase de transición y no el proceso ulterior que se caracteriza por una transformación más lenta y una menor inestabilidad, como sucede en los países que han alcanzado ya el pleno desarrollo industrial.

29. El estudio de la cuestión de la desorganización social alcanza máximo interés en las regiones recientemente industrializadas. La revolución industrial en Europa fue un proceso acumulativo que abarcó varias décadas y durante el cual se transformó gradualmente todo el sistema social: estuvo precedida o acompañada por revoluciones en la agricultura, en el comercio, en los sistemas y valores políticos, en la ciencia, en el arte y en la religión. En la actualidad en las regiones recientemente industrializadas, en donde se opera una rápida expansión industrial, es posible que la transformación paralela en otros sectores y en otros aspectos de la vida social quede muy a la zaga, y no suministre una base para un proceso integrado de desarrollo social y económico.

30. El problema se plantea tanto en los países en los que se ha superpuesto una cultura de origen extranjero a una cultura indígena, como en los países independientes que conservan su raigambre en las culturas tradicionales.

31. De todos los criterios que pueden permitirnos resolver mejor el problema de la desorganización social, hay dos que merecen especial atención: la delincuencia de menores y la conducta delictiva de los adultos, principalmente porque a menudo ellas son expresión y resultado de una manifiesta falta de ajuste en otros planos diferentes.

32. Es imposible reducir el presente estudio a una comparación horizontal entre la criminalidad rural y la urbana. Su tema es un proceso dinámico, y en consecuencia ha de ser un estudio vertical del crecimiento de un fenómeno social.

CAPITULO II

ESTUDIO DE LAS CAUSAS

1. Evaluación de los datos

33. Resulta difícil utilizar las simples cifras relativas a la delincuencia de menores y a los hechos delictuosos tal como se las suministra. No se refieren suficientemente al contexto social o individual, cuyo conocimiento puede permitir el análisis científico. Las estadísticas recogidas exclusivamente para satisfacer necesidades administrativas no pueden ser utilizadas en forma directa. Las dificultades aumentan cuando la encuesta se refiere a países que tienen que hacer frente a los problemas del rápido desarrollo económico en que a menudo fluctúan las condiciones sociales.

34. Los datos presentados respecto a varias zonas urbanas en el Africa occidental y oriental indican que las cifras por sí solas, que se basan en muestras mal definidas, relativas, por ejemplo, a la delincuencia de menores y a los delitos, son de muy limitado valor sociológico. Aun cuando tales incidentes hubiesen sido registrados en forma fidedigna, resulta muy difícil interpretar su significación sin efectuar un estudio a fondo del contexto social. Por consiguiente, los estudios en esta materia no han de ser de carácter ad hoc.

35. Es posible que en el código penal vigente se reflejen normas que no son autóctonas; pero la prohibición de determinada conducta por estos códigos suele concordar con el sentido moral imperante de la población local. Los actos que son ilícitos con arreglo al sistema de derecho vigente pueden considerarse normales con referencia al contexto de la sociedad tradicional.

36. Así, es muy posible que un delito sólo se considere como tal porque se ha pasado de un sistema jurídico a otro que es incompatible con aquél.

37. La dificultad de establecer una dicotomía urbano-rural constituye uno de los principales obstáculos para la obtención de un análisis estadístico adecuado para moderar los efectos del desarrollo económico y de la urbanización en la comisión de actos delictivos y en la delincuencia.

38. No existe una línea de demarcación precisa que indique las zonas rurales y las urbanas, sino más bien una transición gradual de las más urbanas a las más rurales. Esta situación confusa en una clasificación básica hace que se pierda la confianza en la investigación estadística en la materia.

39. En el informe de la República Arabe Unida se declara, por ejemplo, que en Egipto las cifras relativas a las zonas urbanas no incluyen a todas las zonas urbanas de Egipto por haberse determinado que las estadísticas sobre la criminalidad disponibles respecto a algunas zonas urbanas estaban mezcladas con las correspondientes a algunas regiones rurales.

40. Además de estas consideraciones concretas, se admite por lo general que, en la actualidad las estadísticas referentes a los fenómenos sociales adolecen de numerosos defectos. En lo que atañe al delito y a la delincuencia, parecería que es mucho

mayor el número de casos no descubiertos o el de los descubiertos que no se tienen en cuenta o son tolerados, que las cifras incluidas en las estadísticas judiciales o las relativas a las prisiones. En cuanto a las estadísticas de policía, también en este caso el número de casos no descubiertos o que no han sido puestos en conocimiento de la policía dista de ser insignificante. Basta con un ejemplo: aun en algunos países muy desarrollados se perpetran diariamente actos delictivos en el "mundo de los negocios". Además, el creciente intervencionismo del Estado en muchas esferas, especialmente en la industria y en las obras públicas, se presta fácilmente a que se abuse de oportunidades para obtener ventajas o beneficios que, de haber sido más franca o abiertamente obtenidos, hubiesen sido objeto de procesamiento criminal 1/.

41. Además, el grado en que se aplican las leyes y la severidad de éstas difiere de un lugar a otro. Así, en Hong Kong, el número de menores que comparecieron ante los tribunales penales llegó a la suma excepcionalmente elevada de más de 55.000 en 1954-1955, si bien más del 90% de ellos sólo había cometido transgresiones técnicas de las leyes tales como obstrucción del tránsito y el actual como vendedores ambulantes sin tener licencia para ello. En 1955-1956, como consecuencia de una leve liberalización en la concesión de licencias a vendedores ambulantes por el gobierno esa cifra descendió a 30.947 2/.

42. Además, los sistemas penales difieren y son a veces divergentes. En diferentes países y territorios varían los límites superior e inferior de edad de los que se consideran como menores. En algunos países, es posible que la categoría denominada "menores que necesitan cuidado y protección" o "en peligro moral" no se considere jurídicamente como delinquentes y por lo tanto pueden no quedar incluidos en las estadísticas de criminalidad; en otros, el número de casos puede aumentar sensiblemente debido a la inclusión de delitos específicamente atribuidos a los menores que los legos en la materia no considerarían como actos delictivos, tales como el no asistir a la escuela, fugarse del hogar, ser incorregible o travesuras tales como las que a menudo cometen los niños.

43. Por estas razones, las estadísticas correspondientes a un país no son comparables con las de otro. A veces esto ocurre también en cuanto respecta a un mismo país o territorio en diferentes épocas.

44. Los datos estadísticos deben ser interpretados con cautela. Aunque en algunos países la incidencia del delito y de la delincuencia en las zonas urbanas parece ser más elevada que en las zonas rurales, sería quizás prematuro llegar a una conclusión firme de carácter general si se tiene en cuenta que los datos de que se dispone son incompletos y no pueden compararse y si se tiene también en cuenta lo difícil que resulta establecer, como punto de partida, distinciones precisas entre las características de la vida urbana y las de la vida rural. En estas condiciones, resulta imposible hacer comparaciones exactas entre el campo y la ciudad.

1/ Manuel López Rey, New criminalological approaches to the prevention of crime and the treatment of offenders. Monografía presentada al Segundo Seminario Internacional de Criminología, Copenhague, octubre de 1959 (mimeografiado).

2/ Estudio especial sobre las condiciones sociales en los territorios no autónomos (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 58.VI.B.2)

45. Los datos estadísticos que aquí se presentan tienden a buscar la correlación comparando las cifras relativas a los delitos cometidos en las zonas urbanas y en las rurales durante un lapso prolongado, comparación que lleva a establecer una relación entre el aumento relativo en las cifras correspondientes a los centros urbanos y la urbanización o la industrialización.

1. Yugoeslavia

46. Las estadísticas oficiales ofrecen las siguientes cifras correspondientes al período 1950-1956, respecto al cual ya se han reunido estadísticas. En 1950, el número total de delincuentes sentenciados ascendió a 91.024, es decir, 558 por cada 100.000 habitantes (en cada caso se toma el número total de habitantes sin tener en cuenta la edad de éstos); en 1951, el número total de delincuentes sentenciados ascendió a 100.290, esto es, 607 por cada 100.000 habitantes; en 1952, se elevó a 131.180, es decir, 785 por cada 100.000 habitantes; en 1953 su número fue de 113.413, esto es, 671 por cada 100.000 habitantes; en 1954, ascendió a 120.131, o sea, 693 por cada 100.000 habitantes; en 1955, sumó 139.105, esto es, 734 por cada 100.000 habitantes; en 1956, ascendió a 134.289, o sea 702 por cada 100.000 habitantes.

47. En particular, puede advertirse un incremento de los delitos contra la propiedad, de los delitos que causan daño físico, y de los delitos contra la reputación de las personas. Así, en 1950 el número total de personas sentenciadas por la comisión de delitos contra la propiedad ascendió a 17.092 (18,7% del número total de los delincuentes sentenciados ese año), en 1951 a 25.055 (25% del número total de delincuentes sentenciados ese año), en 1952 28.821 (22% del número total de delincuentes sentenciados ese año), en 1953 a 26.083 (23% del número total de delincuentes sentenciados ese año), en 1954 a 27.867 (23,3% del número total de delincuentes sentenciados ese año), en 1955 a 30.300 (23,5% del número total de delincuentes sentenciados ese año) y por último, en 1956 a 31.113 (23,6% del número total de delincuentes sentenciados ese año).

48. En el caso de los delitos contra la vida y la persona puede observarse la misma tendencia. En 1950, el número de personas sentenciadas por la comisión de delitos de esta índole ascendió a 11.895 (13% del número total de personas sentenciadas ese año); en 1951 la cifra ascendió a 14.628 (14,5% del número total de personas sentenciadas ese año); en 1952 a 21.791 (16,6% del número total de personas sentenciadas ese año); en 1953 a 23.442 (20,6% del número total de personas sentenciadas ese año); en 1954 a 27.726 (23% del número total de personas sentenciadas ese año); en 1955, ascendió a 30.389 (21,7% del número total de personas sentenciadas ese año) y por último en 1956 ascendió a 27.899 (20,8% del número total de personas sentenciadas ese año).

49. Otro tanto puede decirse de los delitos contra la reputación de las personas. En 1950, el número de personas sentenciadas por delitos de esta clase sumó 14.858 (16,4% del número total de delincuentes sentenciados ese año); en 1951, la cifra se elevó a 17.943 (17,9% del número total de delincuentes sentenciados ese año); en 1952, la cifra fue de 23.576 (17,1% del número total de delincuentes sentenciados ese año); en 1953, se elevó a 24.816 (21,8% del número total de delincuentes sentenciados ese año); en 1954, fue de 26.519 (22,2% del número total de delincuentes sentenciados ese año); en 1955 ascendió a 29.961 (21,6% del número total de delincuentes sentenciados ese año) y por último, en 1956, ascendió a 27.812 (20,75% del número total de delincuentes sentenciados ese año).

50. En lo que atañe a los delitos contra la economía nacional, no se advirtió ninguna tendencia general al aumento, pero en algunos años hubo marcadas fluctuaciones.

2. República Árabe Unida (Egipto)

51. A fin de determinar las tendencias en materia de delincuencia en las zonas urbanas así como en las no urbanas durante el período de 1947 a 1957 se ha tomado como base de comparación el año de 1947, en cuanto respecta a los delitos graves o a los delitos de menor gravedad.

52. Durante dicho decenio la tendencia en cuanto a los delitos graves puede resumirse como sigue:

1) Durante el lapso de 1947 a 1952, en general, el número de delitos graves acusó un descenso. El ritmo de descenso en las zonas no urbanas fue más acentuado que en las no urbanas, exceptuando los años de 1950 y 1952.

2) A partir de 1952, en general, han aumentado los delitos graves.

3) El ritmo de aumento del número de delitos graves fue mayor en las zonas urbanas que en las no urbanas siendo una excepción el año de 1956.

53. En general, los delitos graves tienden a aumentar más en las zonas urbanas y a disminuir más en las zonas no urbanas.

54. Durante el mismo lapso, la tendencia respecto a los delitos de menor gravedad puede resumirse como sigue:

1) En general, el número de los delitos menos graves disminuyó desde 1949 hasta 1956. Durante el año de 1957 su número sufrió un acusado descenso.

2) El aumento del número de los delitos menos graves en las zonas no urbanas fue más gradual que en las zonas urbanas. Durante el año de 1957, el número de los delitos de menor gravedad sufrió un mayor descenso en las zonas no urbanas que en las urbanas.

55. Así, en general, los delitos de menor gravedad tienden a aumentar más en las zonas no urbanas que en las urbanas.

En lo que atañe a la naturaleza de los delitos:

A. Tipos de los delitos cometidos en Egipto en general:

56. Las estadísticas de criminalidad correspondientes al año de 1957 indican que se cometieron 52 delitos graves y 1.851 delitos de menor gravedad por cada 100.000 habitantes.

Los delitos graves más a menudo cometidos fueron:

1) Asesinato (9 casos)

2) Tentativas de agresión con circunstancias agravantes (8 casos)

- 3) Tentativa de asesinato (6 casos)
- 4) Robo (6 casos)
- 5) Incendio premeditado, desarraigo de plantas o envenenamiento de animales (5 casos)

Los delitos de menor gravedad más a menudo cometidos fueron:

- 1) Hurto (398 casos)
- 2) Tentativas de agresión (357 casos)
- 3) Lesiones causadas involuntariamente (148 casos)
- 4) Fraude (85 casos)

B. Tipos de delitos cometidos en las zonas urbanas:

57. Una comparación entre las estadísticas de criminalidad relativas a los delitos graves cometidos en el año de 1957 y los correspondientes al año de 1947 revela que:

1) El número de delitos contra la persona, tales como asesinato, tentativa de asesinato y tentativa de agresión con circunstancias agravantes, fue menor en 1957 que en 1947. El ritmo de descenso fue más pronunciado en las zonas urbanas (-22%) que en las zonas no urbanas (-15%).

2) Los delitos contra la propiedad, tales como robo, tentativa de robo, incendio premeditado, envenenamiento de animales y desarraigo de plantas fueron inferiores en número en 1957 que en 1947. El ritmo de disminución fue más pronunciado en las zonas no urbanas (-53%) que en las zonas urbanas (-27%).

3) Hubo menor número de delitos sexuales en 1957 que en 1947. El ritmo de disminución fue casi idéntico en las zonas urbanas (-27%) y en las no urbanas (-28%).

4) El número de los delitos contra el interés públicos, tales como el cohecho, la falsificación y los desfalcos fue mayor en 1957 que en 1947.

58. El número de los delitos tales como actos contra la moral, difamación, insultos y vagancia aumentó notablemente en las zonas urbanas en tanto que disminuyó en las no urbanas. En contraste, en las zonas urbanas disminuyó pronunciadamente el número de delitos, tales como el envenenamiento de animales, desarraigo de plantas, tentativas de agresión y resistencia a la autoridad, homicidio simple y robo. Estos delitos disminuyeron también en las zonas no urbanas con excepción del asalto y de la resistencia a la autoridad pública, que aumentaron en un 303%.

Modificaciones en los porcentajes de los delitos graves, 1947-1957

<u>Tipo de delito</u>	<u>Zonas urbanas</u>	<u>Zonas rurales</u>
Asesinato	-12%	-11%
Tentativa de asesinato	-24%	+ 5%
Tentativa de agresión con circunstancias agravantes (que producen la muerte)	-21%	-29%
Tentativa de agresión con circunstancias agravantes	-30%	-25%
Robo	-21%	-38%
Tentativa de robo	-10%	-60%
Incendio premeditado, envenenamiento de animales, desarraigo de plantas	-51%	-62%

Modificaciones en los porcentajes de los delitos de menor gravedad, 1947-1957

<u>Tipo de delito</u>	<u>Zonas urbanas</u>	<u>Zonas rurales</u>
Tentativa de agresión y resistencia a la autoridad	- 9%	+ 3%
Homicidio	- 8%	- 6%
Lesiones	+17%	+23%
Lesiones causadas involuntariamente	+10%	+13%
Delitos contra la moral	+235%	-17%
Calumnia y difamación	+56%	-11%
Robo	- 7%	-10%
Envenenamiento de animales y desarraigo de plantas	-40%	- 1%
Vagancia	+47%	-12%

3. Unión Sudafricana

Proporción entre el número de procesos y el número de habitantes

	<u>Cálculo de la población</u>	<u>Número de procesos criminales</u>	<u>Por 1.000 habitantes</u>
1935	8.688.500	692.621	80
1940	10.341.200	831.345	80
1945	11.248.000	856.349	76
1950	12.789.000	1.183.186	92
1955	14.126.000	1.649.893	117

Estadística de los delitos graves

(En 1948-1949, se adoptó una nueva definición de lo que constituye "delito grave", incluyéndose en la nueva definición un gran número de delitos)

<u>Año</u>	<u>Número de casos de que hubo noticia</u>
1940	49.411
1945	69.036
1950	148.786
1955	193.986

59. Los datos referentes a las lesiones causadas con arma blanca pueden ser sumamente reveladores. En 1940, el número total de casos de lesiones con arma blanca fue de 1.359, y de este número de personas acusadas, 188 eran mujeres. En 1945, el número ascendió a 2.475 (410 mujeres). En 1950 la cifra se había elevado a 4.336 (518 mujeres). En 1955, había llegado a 6.080 (888 mujeres). El hecho de que se haya registrado un incremento apreciable en los delitos de violencia queda corroborado además por el aumento de los actos delictivos de violencia que causaron la muerte: en 1950 su número fue de 2.544; en 1955 de 3.639.

Casos de delitos determinados, 1948-1957

	<u>1948</u>	<u>1949</u>	<u>1950</u>	<u>1951</u>	<u>1952</u>	<u>1953</u>	<u>1954</u>	<u>1955</u>	<u>1956</u>	<u>1957</u>
1) Asociación delictuosa (gangsterismo)	12	18	16	13	50	48	49	14	16	74
2) Estupro y violación	1.197	1.415	1.547	1.533	1.655	2.119	2.636	2.684	2.586	2.656
3) Asesinato	2.526	2.534	2.585	2.788	3.189	3.047	2.887	2.619	3.010	3.845
4) Homicidio voluntario	489	576	560	552	710	794	900	916	969	828
5) Robo	18.660	16.893	15.795	16.336	14.929	16.754	19.709	21.432	21.845	23.573
6) Atraco	691	613	563	547	625	630	653	624	733	1.043
7) Robo a mano armada	899	923	1.000	1.225	1.203	1.185	1.422	1.606	1.851	2.131
8) Asalto y robo en despoblado	3.145	2.684	1.978	1.920	1.926	1.670	1.586	1.771	2.376	3.807
9) Amenazas con intento de robar	130	97	85	78	95	100	110	80	88	149
10) Estafa	1.084	1.240	1.217	1.124	1.037	1.304	1.509	1.683	2.687	2.013

4. Tailandia

Número total de delitos

Zonas urbanas y rurales

Número de casos

<u>Año</u>	<u>Bangkok Dhonburi</u>	<u>Provincias</u>
1948	42.276	183.887
1949	35.948	210.814
1950	56.205	204.090
1951	55.333	184.774
1952	61.057	188.333
1953	151.268	242.282
1954	130.880	255.888
1955	142.172	264.547
1956	201.004	315.849
1957	139.618	293.454

60. Las estadísticas indican que en 1952, en las zonas de Bangkok y Dhonburi ocurrieron 1.115 casos de delincuencia juvenil; en 1953 su número fue de 1.071; en 1954 de 1.203; en 1955 de 1.288; en 1956 de 1.580; y en 1957 de 1.356.

5. República de Corea

Número de casos

<u>Tipo de delito</u>	<u>1956</u>	<u>1957</u>
Robo	9.786	9.881
Lesiones	4.343	6.339
Presión de cosas robadas	950	1.634
Fraude	772	1.169
Abuso de confianza y malversación de fondos	711	1.187
Robo con violencia	591	769
Intimidación y violencia física	505	963
Amenazas	220	571
Homicidio	357	-
Soborno	247	383
Juego de azar	-	1.456
Otros delitos	5.709	7.114
Total	24.391	31.466

61. También en el caso de los menores delincuentes, fueron muy numerosos los casos de hurto o robo siendo la violencia muy rara según se indica en el cuadro siguiente:

<u>Menores delincuentes: número de casos tramitados</u>		
	<u>1956</u>	<u>1957</u>
Robo	2.422	3.564
Amenazas	168	116
Robo con violencia	141	106
Lesiones	140	121
Violencia	40	41
Otros delitos	320	502
Total	3.231	4.600

62. Es a todas luces evidente que las cifras anteriores correspondientes a cinco países no podrían satisfacer en su totalidad las exigencias de la presente investigación. En primer término, no se han abarcado completamente aspectos tales como la criminalidad de adultos, la delincuencia de menores y la prostitución. En efecto, sólo en el informe de Tailandia figuran cifras referentes a la delincuencia de menores y ningún informe incluye cifras sobre prostitución. En segundo lugar, los datos adolecen de lagunas; algunas cifras, por ejemplo, las referentes a la República de Corea, sólo abarcan dos o tres años recientes por haberse perdido las estadísticas anteriores durante las hostilidades. Aunque otras cifras abarcan un lapso de 10 o más años, a veces sólo incluyen cifras totales sobre la delincuencia por lo que no son lo suficientemente detalladas para ser de alguna utilidad.

63. Cabe reconocer que, a juzgar por las normas ordinarias, no se dispone en la actualidad de material suficiente para un estudio estadístico detallado de las tendencias de la criminalidad. Este es especialmente el caso en cuanto respecta a los datos relativos a la naturaleza de los delitos y de los delincuentes.

64. Así pues, en todo examen de los datos estadísticos sobre la criminalidad en los países que atraviesan por la etapa del desarrollo económico, no es posible negar la influencia de éste o admitirla sin disputa, aunque en la mayoría de los casos esos datos parezcan indicar un aumento continuo en la delincuencia de menores y en la criminalidad de los adultos.

65. En general puede decirse lo mismo de las estadísticas en la materia en los países ya industrializados; cabe recordar, sin embargo, que esos países suelen estar mejor equipados desde el punto de vista técnico por lo que les es posible utilizar métodos más eficaces de investigación estadística.

66. La correlación estadística puede prestar algún apoyo a la hipótesis según la cual la creciente urbanización dará lugar a un aumento en la criminalidad, pero es preciso tener en cuenta que una correlación estadística no constituye ciertamente una prueba y que es muy posible explicar en otras formas las fluctuaciones a largo plazo de las tasas de criminalidad. En un lapso de cinco a diez décadas pueden influir en la situación numerosos factores que aún no han sido observados ni analizados.

67. Sin embargo, muy a menudo, se considera al desarrollo industrial y al rápido crecimiento consiguiente de las sociedades urbanas registrado en años recientes, en particular en los países menos desarrollados como estrechamente relacionado con la aparición o el aumento de la criminalidad y de la delincuencia de menores.

68. En el informe sobre Yugoslavia se declara expresamente que "el aumento de la criminalidad y las cifras totales correspondientes a la delincuencia en el período de la postguerra corroboran la teoría de que inicialmente el desarrollo económico y las transformaciones sociales ejercen un efecto inevitable sobre la criminalidad".

69. En el informe referente a Sudafrica, al señalar la supuesta relación entre la urbanización y la industrialización, por una parte, y la criminalidad, por la otra, se declara que "Sudafrica proporciona un ejemplo muy típico de la realidad del vínculo que existe entre los dos fenómenos. La simple mención de que en 1912, 46 personas de cada 1.000 habitantes fueron procesadas por la comisión de delitos y que en 1955 el número de éstas había aumentado a 117 por cada 1.000 habitantes, constituye un indicio evidente de una tendencia en la incidencia de la conducta antisocial".

70. En el informe sobre Tailandia se señala la existencia de pruebas fehacientes que indican tal correlación y que justifican el que se llegue a la conclusión de que "el aumento de la urbanización, especialmente en torno a la zona metropolitana de Bangkok, ha dado por resultado un incremento en la tasa de criminalidad en las ciudades".

2. Falso concepto de la influencia que ejerce la industrialización

71. No puede considerarse justificadamente a la industrialización por sí sola como productora de criminalidad; esto es, la industrialización en sí no constituye un factor criminogénico. Es indispensable establecer una distinción entre un factor que lleva en sí una fuerza de causalidad y una condición que puede favorecer la aparición de tales factores y la influencia que ellos ejercen. La industrialización consiste en cierto tipo de desarrollo económico que no crea forzosamente ciertos factores que favorecen la criminalidad ni necesariamente va acompañada por ellos.

72. No es exacto decir que la aglomeración excesiva, el habitar en tugurios miserables, el desempleo, la pobreza, la indigencia, la delincuencia y la criminalidad, las diversas formas de explotación de los trabajadores, la falta de instalaciones sanitarias, la mala salud y todas las demás características bien conocidas que a menudo acompañan a la rápida urbanización son inherentes al proceso de industrialización.

73. En realidad, algunas de ellas pueden estar menos vinculadas al crecimiento de la industria misma que una u otra de las numerosas transformaciones políticas, culturales, jurídicas o intelectuales que pueden acompañar a ese crecimiento ^{3/}.

74. Por ejemplo, se sabe que la pérdida de las formas tradicionales de control social y la aparición de la conducta antisocial, que a menudo se consideran como

^{3/} Procesos y problemas de la industrialización en los países insuficientemente desarrollados (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 1955.II.B.1), pág. 121.

consecuencias directas de la industrialización, ocurren también simplemente debido a la implantación de un sistema jurídico que socava la autoridad de los mayores en la sociedad preindustrial.

75. Lo que aún es más sorprendente, una guerra o una contienda civil en la que se recurre a las armas puede producir efectos sociales nocivos que ulteriormente pueden atribuirse erróneamente al proceso de industrialización.

76. Es necesario reprimir la tendencia actual de atribuir a la transformación tecnológica algunas de las ramificaciones que más apropiadamente deben identificarse con los cambios de índole política y administrativa.

77. En el informe referente a la República de Corea se señalan dichos factores cuando se declara que "el más elevado coeficiente de los delitos comprendidos en la categoría del hurto y el robo estaba directa o indirectamente relacionado con las dificultades económicas de un grupo determinado. Este grupo está formado por refugiados migrantes que no pudieron adaptarse a su nuevo medio, ya sea rural o urbano, y por antiguos combatientes, algunos de ellos incapacitados y amargados que no encuentran su lugar en la sociedad de la que fueron miembros". Además, "el relajamiento de la moral a que han lugar los desórdenes de carácter político, económico y social ha precipitado la elevada tasa actual de criminalidad".

78. Con todo, no es dable inferir que el desarrollo económico no suscita dificultades de carácter social. Durante la fase de transición es inevitable que surjan graves problemas de desajuste. El resultado inevitable de una situación en que la estructura social adolece de graves desajustes debidos a la rapidez y a la disparidad del ritmo de transformación social es algún grado de desorganización social. Por la naturaleza misma del proceso social, los períodos de depresión son tan normales como los de prosperidad, la desorganización social es tan normal como la organización social, y los cambios sociales con tan normales como la estabilidad social. Una vez pasado el período de transición, surgen nuevas formas de equilibrio.

79. Pero la naturaleza y la gravedad de los cambios en la estructura y la desorganización que sufren las comunidades en un país que se desarrolla y moderniza, y la relación precisa que existe entre el rápido crecimiento de la sociedad urbana en los últimos años y el aumento de la criminalidad de los adultos y de la delincuencia de menores quedan aún por determinar con exactitud. Antes de llegar a conclusiones definitivas es preciso esperar a que se realice un estudio más a fondo y se mejoren las técnicas estadísticas.

80. Sin embargo, pese a las deficiencias de que adolecen las investigaciones actuales, los informes autorizados y las declaraciones testimoniales de observadores experimentados, permiten inferir como conclusión evidente que existe una vinculación estrecha, que muchos tipos de delitos son inconfundiblemente urbanos, que la delincuencia de menores especialmente es un problema que va en aumento en los países que sufren rápidos cambios sociales y pasan por la etapa del desarrollo económico, y que cabe identificar la delincuencia de menores como un fenómeno peculiarmente urbano en esos países ^{4/}.

^{4/} Seminario sobre urbanización patrocinado conjuntamente por la UNESCO y las Naciones Unidas, Bangkok, 8-18 de agosto de 1956 (UNESCO, SS.57/V.7.A).

3. Análisis de las causas

81. Un fenómeno social que se suele vincular al desarrollo económico es la migración rural a las ciudades. El atraso general o parcial de las zonas rurales favorece la migración en gran escala hacia los centros industriales. Con el progreso del desarrollo económico, comienza a intensificarse en el país el desplazamiento de la población rural hacia los centros urbanos. A medida que surgen más ciudades y pueblos y crecen rápidamente los ya existentes, la magnitud del desplazamiento cobra importancia en relación con la población total.

82. Por último, cuando la urbanización ha alcanzado un punto en que una gran parte de los habitantes vive ya en ciudades y pueblos, el sector de la población agrícola se ha reducido tanto que ya no puede enviar muchas personas a los centros urbanos.

83. Es difícil demostrar el acierto de una proposición general sobre migración interna a causa de las dificultades para evaluar los elementos que intervienen en el fenómeno. Sin embargo, no hay duda de que está vinculado a la industrialización y urbanización y de que existen relaciones muy complejas con estos dos procesos. Es difícil efectuar una investigación de las correlaciones más importantes y los conocimientos de que ahora se dispone apenas permiten efectuarla.

84. En una serie de informes nacionales se señala claramente el aumento de población en las zonas urbanas. El informe de Yugoslavia declara que, según datos estadísticos, el incremento industrial y la inversión en nuevas ramas de la economía han sobrepasado considerablemente el nivel de la industria yugoeslava de antes de la guerra. Esta industrialización intensiva se lleva a cabo sobre la base de trabajadores calificados de reciente formación quienes, en su mayor parte, proceden de las aldeas. La composición y las características de la población urbana cambian rápidamente. Expresado en cifras, el aumento demográfico ha sido de un 30% con respecto a la población urbana de preguerra; en algunos lugares, especialmente en los grandes centros industriales, el aumento ha llegado a un 50% y a veces más.

85. En la República de Corea, el aumento de la población en las zonas urbanas se ha acelerado apreciablemente: de un 11,6% de la población total en 1940 a un 17,7% en 1952 y a un 31,3% en 1955.

86. En cuanto a la Región Egipcia de la República Arabe Unida, la población urbana ha aumentado gradualmente en el curso de los últimos 50 años. Las cifras del censo indican que la tasa de aumento ha sido como sigue: 19% en 1917; 21% en 1927, 25% en 1937 y 31% en 1947. Se calcula que en el censo de 1957 la población urbana ha sido de un 33%. Todos estos porcentajes de la población urbana exceden de la tasa de aumento registrada por la población en general.

87. En la Unión Sudafricana la población urbana era menos de una cuarta parte del total en 1904; en 1951, esta población representaba un 42,6%.

88. En nuestra búsqueda de factores de la criminalidad en las sociedades en proceso de desarrollo económico hemos de tener en cuenta que las consecuencias sociales del desarrollo tecnológico nos colocan frente a un complejo sistema de causas;

no se puede todavía prever todas las consecuencias de la evolución tecnológica, y parece difícil distinguir claramente todas las condiciones sociales que la preceden. La situación es bastante diferente en los países desarrollados (donde muchos factores permanecen constantes a pesar del avance de la tecnología) de la que prevalece en los países que están pasando por un período de desarrollo, donde ocurren a un mismo tiempo muchos cambios diferentes, y están condicionados no solamente por el progreso y la difusión de la tecnología, sino también por contactos culturales e incluso por reformas sociales y políticas 5/.

89. Existen dos factores de criminalidad, derivados de la rápida y desorganizada migración, que merecen examinarse más detalladamente. Son éstos el conflicto de culturas y las dificultades de índole económica.

a) Conflicto de culturas

90. El proceso en virtud del cual la Edad Media se transformó en el mundo moderno estaba impulsado por una revolución tecnológica, aunque en él estaban sin duda presentes otros elementos tales como, por ejemplo, nuevas ideas, costumbres sociales e instituciones económicas y políticas.

91. Así como las invenciones mismas que dieron lugar a la transformación tecnológica fueron resultado de un nuevo concepto de la naturaleza del hombre, ciertas innovaciones tecnológicas llegaron a trastornar hegemonías de pueblos sobre otros, equilibrios demográficos, dinastías y sistemas religiosos enteros.

92. El carácter dinámico de la sociedad implica una evolución constante en la correlación de sus elementos constitutivos. El cambio social resultantes de estas mutaciones trae consigo la disolución de relaciones institucionales y de normas de conducta que una vez fueron parte integrante de la estructura social.

93. Después de una evolución social acelerada, las nuevas modalidades tropiezan con dificultades para consolidarse y una sociedad puede seguir desenvolviéndose bajo normas y conceptos correspondientes a una estructura ya superada. Es éste un elemento variable que por lo general está presente en las convulsiones sociales como, por ejemplo, guerras, derrotas militares y revoluciones; las antiguas normas se tornan anticuadas antes de que se establezcan otras nuevas.

94. Parte de esta dislocación se debe a que los valores ideológicos no evolucionan tan rápidamente como los valores materiales. No hay nada que cambie con tanta lentitud como las ideas. La evolución de los valores materiales tropieza con menos oposición por ser más fácil advertir las ventajas de las invenciones nuevas.

5/ G. Balandier, "Round table on the social implications of technological change", publicado en International Social Science Journal, Vol. XI, No. 3, pág. 463.

95. Cuando en las ciudades se produce un proceso de deterioro o cuando el proceso de mejoramiento es demasiado lento proporciona a menudo una medida de la disparidad que existe entre el ritmo de evolución industrial tecnológica y el de la evolución social.

96. En los estudios sobre los diversos grupos sociales del Asia sudoriental o del Africa al sur del Sáhara se mencionan o describen los efectos radicales que el desarrollo económico acelerado - asociado, en realidad, con la cultura del "colonizador" occidental - ejerce sobre las culturas y comunidades tradicionales.

97. En cuanto respecta a las culturas africanas, es evidente que no se las puede considerar como comprendidas en un solo sistema. Las diferencias entre las comunidades islámicas del Sudán occidental, los hotentotes, los bagandas, los bosquimanos y los pigmeos del Congo, son tan grandes que sería absurdo colocarlas en una misma categoría cultural.

98. El carácter de los cambios culturales está determinado por factores y circunstancias que no se pueden evaluar con el estudio de una sola cultura, ni siquiera con el estudio separado de la cultura autóctona y de la que se superpone a ella. El choque, la acción y reacción de una y otra cultura dan por resultado un elemento nuevo.

99. En el estudio de la evolución cultural deben tenerse en cuenta tres elementos: el impacto de la cultura ajena, los elementos esenciales de la vida indígena sobre la cual actúa aquélla y el fenómeno de los cambios autóctonos resultantes de la acción recíproca de las dos culturas. El impacto produce conflictos, cooperación o formas de transacción. Además, sobre este resultado influyen profundamente las discordias y diferencias que existen dentro del campo europeo: entre los misioneros y los empresarios, por una parte, y los que se suscitan entre los fines egoístas a que responde el colonizador, la ley y las exigencias de las empresas económicas, por la otra 6/.

100. Sin embargo, como la ciudad constituye un punto de convergencia de los diferentes grupos étnicos, las características locales se debilitan y adquieren nueva fisonomía y de este modo asumen mayor uniformidad. Aunque esta uniformidad favorece la formación de una base común para la vida urbana, da por resultado una degeneración cultural y una pérdida de la herencia cultural.

101. En las sociedades estáticas y de gran cohesión, la costumbre determina la posición y función sociales del individuo, el cual rara vez tiene oportunidad de apartarse de las normas establecidas por el grupo. Sigue comportándose en una forma que tradicionalmente se considera apropiada para la posición que le corresponde y pasa de la infancia a la madurez y a la muerte casi en la misma forma que sus antepasados. Este es el patrón que prevalece en un medio rural donde las unidades sociales están bien integradas y son limitadas en magnitud y donde predominan las relaciones personales.

6/ B. Malinowski, The Dynamics of Cultural Change (New Haven, Yale University Press, 1946), pág. 4.

102. En la ciudad, en cambio, las relaciones son impersonales. Esto es lo que en rigor se expresa cuando se dice que la ciudad se caracteriza por contactos secundarios antes que primarios. En la ciudad, las relaciones pueden sin duda ser directas, pero aun así son impersonales, superficiales, transitorias y esporádicas. Así, la reserva, la indiferencia y la insensibilidad que el hombre de los centros urbanos manifiesta en sus relaciones deben considerarse como una forma de protección contra las imposiciones y pretensiones de los demás 7/.

103. La uniformidad que prevalece en las sociedades de composición homogénea se quebranta bajo los efectos de la vida urbana con su característico impacto de un mayor individualismo.

104. El hecho de que personas que no tengan en común vínculos sentimentales ni emocionales, vivan y trabajen en estrecho contacto fomenta el espíritu de competencia, el egocentrismo y la explotación mutua.

105. Es evidente que de estos diversos tipos de acción recíproca han de resultar necesariamente diferentes clases de personalidades.

106. No es fácil discernir los efectos de la evolución tecnológica y de la industrialización sobre la familia. Es difícil separarlos de los otros efectos que sobre la familia ejercen factores tales como la transformación política moderna y el progreso en la educación.

107. Sea como fuere, cambios importantes en las relaciones de familia ocurren en la sociedad urbana. La familia numerosa tiende a perder cohesión, lo mismo que la sociedad conyugal en la que el marido y la mujer tienden a llevar una vida separada e independiente.

108. La aparición del núcleo familiar no significa que las relaciones de familia, en su sentido más lato, se hayan debilitado. Solamente en unos pocos casos se quebrantan los vínculos entre parientes que residen en sectores distintos de la ciudad; por lo general, se mantiene contacto por medio de las visitas, reuniones festivas y asistencia mutua. Por ejemplo, la solidaridad familiar subsiste y en ella se inspira la ayuda que los miembros de la familia se prestan para la educación y el sostenimiento de los hijos. El grupo familiar sigue manteniendo un gran poder de atracción y aún se siente con fuerza la obligación de socorrer a un pariente necesitado. Sin embargo, aunque persiste la actitud tradicional con respecto a la familia extensa, a veces a expensas de las responsabilidades y obligaciones de los cónyuges entre sí, se relajan los vínculos entre los miembros de la familia extensa, lo que constituye un proceso que frecuentemente da lugar a un profundo sentimiento de inseguridad 8/.

7/ Louis Wirth, Community Life and Social Policy (Chicago, University of Chicago Press, 1956), pág. 6.

8/ Evolución y problemas de las familias urbanas en el Africa al Sur del Sáhara, Informe de la UNESCO (Documento de las Naciones Unidas, A/AC.35/L.278), pág. 35.

109. Los cambios económicos y sociales afectan en distintas formas la estructura y la organización de la familia, así como las relaciones entre los miembros del grupo familiar. Por ejemplo, las mujeres tienen la posibilidad de ganar dinero trabajando a sueldo o ejerciendo un oficio y, por lo tanto, se les hace más fácil romper los vínculos conyugales y rebelarse contra la condición de inferioridad que le han impuesto ciertos regímenes tradicionales.

110. No habrá que olvidar los cambios operados con respecto a la procreación. El deseo de tener hijos continúa en general muy arraigado, y el temor a la esterilidad puede contribuir al fracaso de algunos matrimonios monógamos; pero por otra parte, entre los matrimonios de la ciudad, comienza a notarse interés en limitar la familia a fin de poder dar a los hijos una mejor educación 9/.

111. También afecta la condición de la mujer el progreso tecnológico, que la libera de la mayor parte de los quehaceres domésticos tradicionales y, de este modo, dándole la posibilidad de dejar el hogar, debilita la diferencia entre las funciones del hombre y la mujer. Esto puede hacer que la tradicional función de la mujer de criar hijos quede total o parcialmente sin cumplir.

112. El tamaño de la familia se ha reducido en casi todas las regiones industrializadas; es posible que esto se deba a ciertos factores de orden biológico; un experimento recientemente efectuado bajo condiciones rigurosamente científicas ha revelado recientemente que las ratas bajo un régimen de inanición experimentan reacciones sexuales más frecuentes y se reproducen más que las ratas con un régimen alimenticio altamente proteínico. Sin embargo, lo probable es que como ocurre en la mayoría de las situaciones en que están presentes un gran número de fuerzas activas, el cambio no pueda atribuirse a una sola causa.

113. A menudo se emplea la palabra "destrribalización" para caracterizar el fenómeno de asimilación a las condiciones de la vida urbana. Esto suscita la cuestión de los valores tradicionales en una sociedad en etapa de transición. No se elimina fácilmente la huella de una cultura sobre los hábitos y las costumbres de un grupo. Aun cuando las instituciones consuetudinarias parezcan haber sido rechazadas, ellas ejercen una influencia sutil sobre la cultura que las sustituye y a menudo la transforman. Muchos valores tradicionales han sobrevivido al desarraigo de las poblaciones rurales y se los encuentra en masas urbanas que parecen estar muy distantes de su origen rural.

114. Si se toma como criterio el rompimiento de los vínculos con la comunidad original, muy pocos habitantes de la ciudad podrán, en realidad, considerarse como totalmente destrribalizados. Ni siquiera el hecho de haber nacido en la ciudad puede hacer que se abandone por completo la modalidad de vida tradicional. Sin embargo, las nuevas generaciones crecen en la ignorancia de muchas de las tradiciones rurales, y los que han recibido una educación escolar adquieren ideas que a menudo están en conflicto con las creencias y costumbres de su medio familiar.

9/ Evolución y problemas de las familias urbanas en el Africa al Sur del Sáhara, Informe de la UNESCO (Documento de las Naciones Unidas, A/AC.35/L.278), pág. 47.

115. Además, el habitante de la ciudad mantiene ciertas relaciones con diversas personas, algunas en su propia ciudad, otras en ciudades distantes. Esto contrasta grandemente con los grupos locales compactos de su vida anterior. A las formas tradicionales de comunicación - rumores, chismografía y contactos personales, la escuela, el mercado y el púlpito - se han agregado otros medios de comunicación colectiva como la radio, las películas transmitidas por televisión y la prensa 10/.

116. Los campesinos que afluyen a las ciudades, a centros mineros y plantaciones, experimentan una sensación de soledad y se sienten desarraigados. Reaccionan contra el aislamiento buscando la compañía de parientes, amigos y personas procedentes de la misma aldea o región, con quienes tratan de restablecer organizaciones tradicionales o de restaurar a la familia la función que cumplía cuando se encontraba en la aldea. Sin embargo, aun cuando parezcan lograr resultados, estos esfuerzos están expuestos a resolverse en un mero formalismo; parte de la íntima sustancia de las modalidades tradicionales se ha perdido o ha dejado de ser totalmente adecuada en el nuevo medio social.

117. Los conflictos y la inadaptación que tan a menudo se observan se manifiestan en la esfera cultural y social por la existencia de una zona marginal entre los dos patrones de cultura. No existe una línea que separe claramente la civilización tradicional de la vida moderna.

118. En Africa, aunque los grupos occidentalizados constituyen todavía una pequeña minoría, aumenta constantemente el número de personas que participan en mayor o menor grado de ambas culturas. Desde el punto de vista psicológico esto indica que el individuo, al paso que se libera de las obligaciones con respecto a sus padres, grupo familiar o tribu, y que busca integrarse a otros grupos, queda en definitiva expuesto a dos escalas de valores y sometido a dos clases de presiones 11/.

119. Sin embargo, el indígema de la ciudad no ha abandonado por completo las formas tribales, sus costumbres, la lealtad para con los suyos, ni siquiera su acatamiento a las autoridades tribales, pero se ha afectado profundamente la autoridad que éstos tenían sobre él. El indígena no ha adoptado la modalidad europea, no está en modo alguno totalmente sujeto al determinismo cultural europeo. Nadie se somete a un sistema de normas voluntariamente y con pleno consentimiento a menos que goce de los privilegios inherentes a las obligaciones. Y es asimismo imposible asimilarse totalmente a un sistema económico en el que la mayor parte de la carga pesa sobre un solo sector en tanto que se le niega la mayoría de los privilegios.

120. Se ha llegado a la conclusión de que el impacto de la vida urbana no siempre afecta solamente a los que emigran a los centros urbanos. Se produce un éxodo de regreso a la aldea, limitado pero muy influyente, por medio del cual se difunden perturbadores conceptos sobre valores y objetivos.

10/ E. Ericksen, Urban Behaviour (Nueva York, Macmillan, 1954), pág. 296.

11/ Estudio Especial sobre las Condiciones Sociales en los Territorios no Autónomos (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 1956.VI.B.1), pág. 73.

121. Además, podemos concluir que la vida rural es afectada por la vida urbana en la medida en que, a través de contactos y comunicaciones, cae bajo la influencia de la ciudad. Las normas culturales que determinan la conducta en la ciudad se extienden a las zonas rurales, que adquieren cada vez más las características de la vida urbana como resultado de los buenos caminos y del automóvil.

122. Así, aunque las zonas rurales también se ven afectadas por el proceso de industrialización, es en las zonas urbanas donde se hacen sentir en forma más directa y evidente sus consecuencias sociales. Cuanto mayor y más densamente poblada sea la ciudad, y cuanto más heterogénea su composición, tanto más se acentuarán las características vinculadas con el urbanismo.

123. Puede decirse en general que el contacto entre culturas divergentes viene a producir algo como una colisión, que probablemente sienten como un sacudimiento aquéllos que están expuestos a ella. El ambiente familiar original, antes estable y consuetudinario, se altera gravemente: la familia extensa se fragmenta en familias restringidas; desaparecen las antiguas funciones de la familia; se debilita la autoridad de la familia y de los padres.

124. Este fenómeno pone de relieve el hecho de que la transformación de una cultura homogénea y bien integrada en una comunidad heterogénea y deficientemente integrada hace más frecuentes las situaciones conflictivas.

125. Los contactos se caracterizan casi invariablemente por relaciones tirantes o, alternativamente, por acomodos transaccionales que se expresan en la forma de conducta.

126. Al comienzo del proceso de industrialización, puede ocurrir que los grupos sociales desplazados hacia el nuevo sector económico sean aquellos grupos empobrecidos y marginales. Es de comprender que en estos casos se haga particularmente difícil la integración del individuo en un grupo social efectivo. Su debilidad como unidad aislada en medio de la creciente demanda de movilidad, su carencia de los requisitos que se exigen y la inestabilidad general del ambiente influyen sobre su conducta en general y pueden mantener o agravar su grado de inadaptación 12/.

127. Las vacilaciones entre las formas urbanas y rural de vida retardan el proceso de adaptación definitiva, a más de fomentar la inestabilidad en la vida de familia.

128. Es muy posible que no pueda hacerse sin trastornos el radical cambio de un medio rural, donde las relaciones individuales son bien definidas y concretas, y donde todavía predomina la economía de subsistencia, a un medio industrial que se caracteriza por relaciones técnicas y sociales completamente nuevas y por una economía diferente.

129. El auge de la criminalidad en las ciudades y poblaciones que han tenido un reciente desarrollo social, se relaciona, en el primer caso, con el desplazamiento

12/ G. Balandier, Problems of Social Disorganization Linked with Industrialization and Urbanization of Countries Undergoing Rapid Economic Change, artículo aparecido en Information No. VI (octubre de 1955), publicación de los Centros Internacionales de Investigación en Materia de Ciencias Sociales sobre los Efectos Sociales de la Industrialización (BIRISPT/Inf.6/1955), págs. 1 a 15.

del sistema familiar tradicional y con el consiguiente debilitamiento de la autoridad familiar y del control sobre los individuos que forman parte de la familia. El individuo tiende a perder los antiguos controles antes de que, bajo la abstracta autoridad de la ley, adquiera las nuevas y más personales normas de conducta y los controles que caracterizan a las sociedades urbanas.

130. Es evidente que las viejas y tradicionales fuerzas de control social, profundamente arraigadas en la conciencia de los miembros de un determinado grupo homogéneo, son mucho más efectivas que la fuerza de la ley, y es esta última la principal fuerza de control social en las sociedades urbanas. La ley debe asumir las funciones combinadas de la religión, la creencia, las normas morales e incluso los dogmas de la hechicería. De esto se concluye que el urbanismo, al restar eficiencia al control social del grupo o de la comunidad rural, viene a ser un medio más propicio para la delincuencia.

131. Este aspecto de desorganización urbana se pone de presente en los cuentos populares en que se hace referencia a los perniciosos efectos de la "ciudad perversa" sobre las buenas gentes del campo.

132. Además, el nuevo habitante de la ciudad está directamente expuesto a formas de delincuencia con las que no está familiarizado y a las que muy frecuentemente no está preparado para hacer frente. Esto da lugar a la explotación, especialmente de las mujeres y de los niños, y conduce a la delincuencia de menores y a la prostitución.

133. El proceso de urbanización afecta a todos los grupos, pero son sobre todo los jóvenes los que sufren notables trastornos. A medida que avanza el proceso de urbanización e industrialización, los jóvenes pierden la sensación de seguridad e importancia que antes les daba el hecho de pertenecer a un grupo familiar extenso y compacto, establecido en un mismo lugar durante varias generaciones 13/.

134. La primera generación de hijos nacidos en la ciudad repudia a sus padres por considerarlos campesinos, rechaza la tradicional autoridad familiar antes de haber tenido oportunidad adecuada de adquirir los valores y los conceptos normativos que convienen al medio urbano industrial, y suele demostrar una especial propensión hacia la conducta antisocial y la delincuencia.

135. Como resultado por lo menos en parte de la inestabilidad familiar y de la inadecuada vigilancia de los padres, hay territorios o regiones donde la delincuencia de menores está adquiriendo o acaba de adquirir características de problema y donde, en algunos casos, se considera que está cobrando proporciones alarmantes. Así ocurre en muchos de los territorios africanos que han pasado por un período de rápida evolución económica y social 14/.

136. En la República de Corea, muchos de los menores delincuentes proceden de familias dislocadas y desarraigadas de sus comunidades, que ejercían antes sobre ellos una gran autoridad. Los valores sociales y el respeto por los mayores se han

13/ Urbanization in Asia and the Far East, op. cit.

14/ Estudio especial sobre las condiciones sociales en los territorios no autónomos, op. cit.

debilitado a medida que el patrón cultural tradicional es reemplazado por el nuevo patrón de cultura occidental.

137. Mucho se ha escrito acerca de la organización de pandillas de niños y de adolescentes en las zonas urbanas. La ausencia casi completa de tales pandillas en las zonas rurales se explica por el hecho de que en ellas hay una mayor vigilancia y menos oportunidades 15/.

138. Es necesario distinguir entre fenómenos que son fundamentalmente patológicos y aquéllos que reclaman nuevas diferenciaciones y nuevas relaciones sociales. Los conflictos a que da lugar el pandillerismo juvenil organizado y los que se originan en el hecho de que los jóvenes de las nuevas ciudades traten de establecer grupos sociales semejantes a aquéllos en los cuales estaban integrados en su sociedad tradicional, no pueden ser tratados en la misma forma 16/.

139. Un elemento que debe ser considerado como causa del aumento de la criminalidad en los países recientemente industrializados, es el hecho de que las personas que vienen a los centros urbanos deben ajustarse a un sistema de leyes y disposiciones que, aunque oficialmente es el único reconocido, rara vez es aceptado como parte integrante de las culturas rurales.

140. Una legislación apropiada al ambiente urbano y un sistema único de normas válido para todos los ciudadanos, son cosas que se desenvuelven muy lentamente. Se crea un vacío, que es terreno propicio para los fenómenos de la patología individual y social.

141. La legislación penal puede ser concretamente un trasunto de normas que son propias a la minoría dominante, y posiblemente exalta valores que no son los que rigen para las masas.

142. Ejemplos de esto son las vendettas y los sangrientos incidentes a que dan lugar ciertas interpretaciones extremadamente puntillosas del concepto del honor entre determinados grupos no urbanos. Los delitos que se cometen con este motivo responden a valores sociales y predominantes, y bien mirados no constituyen estrictamente hablando una conducta antisocial. Son violaciones formales de la ley del más fuerte.

143. Hay otras razones para que la criminalidad sea mayor en las regiones recientemente urbanizadas, especialmente la comisión de delitos sexuales. Estos nuevos centros se caracterizan por un desequilibrio demográfico, más pronunciado en unos sectores que en otros, que conspira contra la normal vida de familia. Este desequilibrio se debe a que un número relativamente reducido de mujeres y niños participan en el éxodo del campo a la ciudad. Resultado de ello es que en la ciudad hay muchos más hombres que mujeres, situación ésta que favorece la aparición de uniones ambiguas y fáciles de disolver 17/.

15/ Egon E. Bergel, Urban Sociology (Nueva York, McGraw-Hill, 1955), pág. 395.

16/ G. Balandier, en Information, No. VI, octubre de 1955, op. cit.

17/ Evolución y problemas de las familias urbanas en el Africa al Sur del Sáhara, Informe de la UNESCO (documento de las Naciones Unidas A/AC.35/L.278), pág. 45.

144. Los varones físicamente aptos, atraídos por las oportunidades de trabajo, son los primeros en emigrar hacia la ciudad; a esto se debe que haya un predominio de varones en la población urbana. Es un fenómeno común a las ciudades en crecimiento de muchos países que están pasando por un período de urbanización el que haya una preponderancia de varones, especialmente en los grupos más jóvenes. Esta situación en las ciudades tiene desde luego relación con los diversos tipos de delincuencia sexual y con el tráfico inmoral de mujeres.

145. Además, esta migración a los centros industrializados da lugar a que se pongan en contacto culturas y subculturas diferentes o que han estado separadas por una tradicional hostilidad. Por ejemplo, en Yugoslavia "no son raros ni mucho menos las disputas entre los nativos y los recién llegados. No ha habido tiempo bastante para promover la comprensión y reconciliar los diferentes hábitos de vida. Esto conduce a una más frecuente comisión de delitos, especialmente contra la vida y la persona, e incluso contra la propiedad".

146. El conflicto de culturas puede resultar en una especie de neurosis, así como en un comportamiento manifiestamente criminal.

147. Aunque por falta de un criterio respecto a la relación entre cultura y desórdenes mentales, no sea aún posible decir que una determinada cultura es menos favorable que otras a la salud mental, puede afirmarse que en situaciones de presión y de tirantez, o de evolución rápida y de consiguiente desorientación, es probable que se produzca un aumento de casos patentes de trastornos mentales.

148. En realidad, es difícil mantener el propio equilibrio en una sociedad que evoluciona rápidamente. Es una comunidad estática puede preverse lo futuro a la luz de lo pasado. Pero en el caso inverso de evolución perpetua y de revolución social, la situación se torna sumamente incierta. La organización de la personalidad exige un equilibrio no solamente en cuanto respecta al lugar sino, aún más, con respecto al tiempo.

149. En resumen, como consecuencia del choque de culturas, el inmigrante puede manifestar una pronunciada tendencia a la conducta delictuosa, al dislocamiento de la familia, a la delincuencia sexual y a un estado de neurosis.

b) Dificultades económicas

150. En la medida en que la industrialización quebanta la familia extensa y desarraiga a los trabajadores de sus comunidades tradicionales, acelera la decadencia de aquellos recursos de ayuda propia y de asistencia mutua que, dentro de los límites permitidos por el nivel de vida generalmente bajo de la sociedad rural, ofrecen cierta protección a todos los miembros del grupo, cualquiera que sea su capacidad personal. En la nueva sociedad industrial, es posible que el trabajador urbano en situación de invalidez o desempleo o que por su edad ya no puede trabajar, no tenga vínculos con ningún grupo que se sienta obligado a asumir la responsabilidad directa por su bienestar.

151. Además, en los países de rápido crecimiento demográfico, la oferta de la mano de obra en las zonas industriales, a causa de la constante afluencia de gentes del campo, aumenta hasta el punto de exceder la demanda y deprime el nivel de vida urbano; casos hay en que el recién venido a la urbe no hace sino cambiar la pobreza del campo por la miseria de la ciudad.

152. El éxodo del campo es generalmente grande y muchas gentes van a la ciudad y viven allí en condiciones precarias animadas por la esperanza de encontrar trabajo. En estas condiciones, muy fácil es que estas personas terminen por llevar una conducta descarriada.

153. En el movimiento migratorio participan niños y jóvenes. En la sociedad rural, los jóvenes, especialmente los que pertenecen a grupos de mayor edad, suelen normalmente ayudar a sus padres o parientes en las faenas agrícolas o en los quehaceres domésticos. Pero con los progresos de la instrucción en las zonas rurales, es frecuente que los jóvenes de más avanzada formación escolar emigren a las ciudades en busca de trabajo.

154. Pueden crearse situaciones particularmente difíciles cuando a la atracción que la ciudad ejerce sobre los jóvenes se agregan circunstancias diversas que contribuyen a apartarlos de sus hogares y aldeas. La Somalia Británica ha conocido este fenómeno en los años de la posguerra. "Los niños indigentes y sin hogar del interior tienden a emigrar a las ciudades, donde por lo general, no pueden encontrar trabajo por ser demasiado jóvenes y sin experiencia, y como no tienen parientes, se dedican a hacer pequeños trabajos dondequiera que puedan a cambio de un poco de comida. Con demasiada frecuencia se convierten en ladronzuelos, jugadores con el producto de sus robos y eventualmente caen en otros vicios".

155. En Kenia, Nairobi es el lugar que más atrae a los migrantes jóvenes. En 1955, los vagabundos juveniles alcanzaron un número considerable y se les podía atribuir gran parte de los delitos cometidos en la ciudad 18/.

156. Uno de los problemas más difíciles que confronta la familia recientemente llegada a la ciudad para establecer una vida de familia organizada y preservar la autoridad sobre sus hijos, es la imposibilidad en que se encuentra el hombre de ganar lo suficiente para mantener a los suyos.

157. Los migrantes rurales pertenecen a la categoría de trabajadores no calificados o semicalificados y, como tales, obtienen empleos mal remunerados, que no bastan para llevar una vida decorosa en la ciudad. Al mismo tiempo, la inestabilidad de la familia urbana hace que un número cada vez mayor de madres e hijos queden abandonados.

158. Condiciones económicas más propicias al empleo permanente ayudarían a la familia urbana a lograr una mayor estabilidad, pero el desempleo periódico, consecuencia de la producción en masa, es casi inevitable. La industria moderna ha establecido relaciones económicas estrechas en todo el mundo y ha hecho que las industrias de un país dependan de las condiciones imperantes en lugares remotos.

159. En general, la ciudad es poco propicia a una vida económica en que el individuo tenga medios de subsistencia a qué acudir en época de crisis, y tampoco es favorable al trabajo independiente.

18/ Aspectos sociales del desarrollo de zonas urbanas, informe preparado por la Secretaría de las Naciones Unidas (A/AC.35/L.281), pág. 50.

160. En la ciudad es indispensable disponer de dinero. Aunque los ingresos de las gentes de la ciudad son en general superiores a los del trabajador rural, el costo de la vida parece ser más alto en las ciudades más populosas.

161. La familia urbana ha dejado de ser una unidad productiva en la que a mayor número de miembros corresponde frecuentemente un mayor bienestar. En lugar de contribuir a su propio sustento, los hijos resultan gravosos a sus padres en razón de que requieren una mejor educación.

162. En las regiones menos desarrolladas, las familias que confrontan dificultades económicas no pueden por lo general seguir sufragando los gastos de la educación de los hijos, e incluso exigen a éstos que comiencen a trabajar a una edad temprana para contribuir al sostenimiento de la familia.

163. Algunas de las ocupaciones juveniles son muy poco decorosas e incluso moralmente perniciosas, como cuando se ocupan en vender cosas por las calles o en trabajar en cafés y lugares de diversión. Se informa que hay niños deliberadamente iniciados en la mendicidad por sus familias, lo que se debe a que la mendicidad de los niños puede resultar muy lucrativa.

164. Por lo general, las madres están obligadas a trabajar fuera de la casa, y en razón del carácter y duración de su trabajo se desvinculan casi por completo de sus hijos. El servicio doméstico es una de las ocupaciones principales que se ofrecen a las mujeres y muchachas que vienen del campo, y se sabe que este tipo de trabajo puede entrañar riesgos para la moral de estas mujeres y que es propicio a la explotación personal.

165. Las desviaciones del sistema reconocido de valores vienen a ser en parte como una protesta contra una sociedad que niega a los pobres una participación equitativa. La delincuencia se debe también al gran contraste entre ricos y pobres en la ciudad, a la segregación ecológica que facilita la formación de grupos locales con valores similares, y a la mayor facilidad para eludir las consecuencias del acto delictuoso. El pobre es rechazado por la sociedad o bien no se lo acepta del todo; a falta de una integración completa, no llega nunca a adquirir los valores que esa sociedad inculca dentro y fuera de las escuelas a todos sus miembros plenos 19/.

166. A este respecto, sería útil tener en cuenta el estudio efectuado en la ciudad de Oss, Países Bajos 20/. Al 1.^o de enero de 1870, la ciudad de Oss tenía 4.540 habitantes, y al 1.^o de enero de 1948, tenía 22.929; las cifras estadísticas para la población del país eran de 3.579.529 y 9.715.890, respectivamente. Este crecimiento proporcionalmente más rápido de la población de Oss debe atribuirse en su mayor parte a la industrialización. En el período comprendido entre 1924 y 1935, la ciudad de Oss y sus alrededores inmediatos acusaban una incidencia muy alta y rápidamente creciente de criminalidad; la opinión pública y el Gobierno se manifestaron sumamente alarmados.

19/ Egon E. Bergel, op. cit., pág. 392.

20/ Según el resumen inglés de la disertación del Dr. Nagel, de la Universidad de Leiden, Países Bajos, sobre De Criminaliteit in Oss, La Haya, 1949, texto que amablemente suministró al autor (Sr. Khalifa).

167. También ha habido un aumento de la criminalidad a fines del siglo XIX, el cual alcanzó su punto máximo en 1893.

168. La industrialización ha atraído a gran número de trabajadores procedentes de la población agrícola indigente de la ciudad de Oss y sus alrededores, pero muy frecuentemente estas personas tropezaron con dificultades para convertirse en trabajadores de fábricas y se vieron obligadas a volver a la pobreza e incluso al desempleo. La situación de tirantez resultante de esto ha engendrado la hostilidad contra "los otros" esto es, los industriales y las autoridades.

169. Aunque no se pueda señalar una verdadera necesidad como factor de la criminalidad económica, los propios delincuentes pretenden que ese factor existe. En verdad, roban casi exclusivamente para satisfacer otras necesidades que no son las de la alimentación, vestido, etc. La envidia frecuentemente se oculta detrás de la pretendida necesidad; existe a menudo una disparidad demasiado grande entre la opulencia de unos pocos y la relativa pobreza de la mayoría.

170. Desde luego que existen en la ciudad, especialmente entre las clases sociales de bajos ingresos, condiciones de vida sumamente precarias, entre ellas la de la vivienda.

171. El aumento de la población urbana ha dado por resultado inevitable una escasez de alojamientos, pues la construcción de nuevas viviendas no corre parejas con el rápido crecimiento de la población urbana.

172. El informe yugoeslavo apunta que a veces ocurre que varias familias tienen que compartir un mismo departamento y que un gran porcentaje de delitos tales como, por ejemplo, la injuria y formas diversas de abuso, se cometen a causa de las relaciones entre personas que deben vivir juntas en esos departamentos. Del mismo modo, muchos delitos contra la vida y la persona, especialmente las riñas y las lesiones corporales leves, ocurren como resultado de la vida en común en esos departamentos.

173. La falta de comodidad en la casa, a más de dar ocasión a muchos casos de injuria y abuso, hace que las personas pasen su tiempo libre en los cafés y lugares semejantes, fomentando así el consumo de alcohol y, consiguientemente, los delitos que se cometen bajo su influencia, como, por ejemplo, riñas, lesiones corporales y hasta homicidios.

174. El movimiento necesariamente frecuente de gran número de personas en un ambiente congestionado, es causa de tensiones nerviosas y de irritación. Las tensiones nerviosas que resultan de esas frustraciones personales aumentan a causa del ritmo acelerado y de la compleja tecnología que son propias a la vida en lugares de densa población.

175. Aunque en las zonas rurales pueden darse ciertas formas de delincuencia sexual, la prostitución es un fenómeno propio de la ciudad. A ésta corresponde la dudosa distinción de poseer un cuasi monopolio de la prostitución. Esto, empero, sólo significa que existe una relación ecológica entre la ciudad y la prostitución. No quiere decir que no haya prostitutas que han venido del interior del país, o que sus clientes son exclusivamente gentes de la ciudad. Pero sí quiere decir que solamente la ciudad proporciona clientela bastante como para hacer de la prostitución un oficio lucrativo. Cuando se reputa delito y se

reprime la prostitución, las condiciones de la ciudad permiten ejercerla en la clandestinidad.

176. Otra característica de la ciudad es que en ella se da incidentalmente el ambiente propicio para que se desarrolle una clase de gentes que viven del crimen y que atraen a sus filas a los incautos.

177. En estos casos, no se trata de un impulso a la criminalidad como una forma de resolver desconcertantes problemas de adaptación social; se trata más bien de un proselitismo directo de la delincuencia organizada 21/.

178. En la ciudad, la delincuencia asume caracteres de actividad organizada y puede cobrar las apariencias de gran empresa, disponer de grandes recursos financieros y ejercer el consiguiente poder político.

179. La importancia que se atribuye al bienestar material, la renovada e incesante manufactura de complicados artefactos y el anhelo de poseerlos que la publicidad comercial ha creado, todo estimula un deseo de obtener halagos materiales, así sea por medios ilícitos 22/.

180. La delincuencia de la clase media asalariada suele aumentar tanto en frecuencia como en complejidad a medida que la estructura social de la comunidad se hace más especializada al favor de la creciente industrialización y del desarrollo económico. Los códigos penales suelen prever las manifestaciones más patentes de la criminalidad, como, por ejemplo, el hurto, el robo, el asalto y los delitos sexuales. El delincuente de la clase media asalariada es una persona que goza de cierta posición, y muchas de sus actividades se admiten como compatibles con la ética comercial que se practica en la sociedad occidental. Los países menos desarrollados tienden a experimentar los efectos de la delincuencia de la clase media asalariada a medida que se hace más compleja su estructura social, y deben tener en cuenta este fenómeno en la aplicación de sus sistemas jurídicos 23/.

181. Es este materialismo lo que caracteriza a la delincuencia en la ciudad. La mayoría de los estudios ha demostrado que la delincuencia rural es, en relación con el número de habitantes, menor que la delincuencia en la ciudad. Pero es más exacto decir que en las zonas rurales la delincuencia es menor solamente con respecto a los delitos que tienen propósito de lucro. Los delitos contra la propiedad son relativamente más frecuentes en las ciudades que en el campo, en tanto que los delitos en que se ejerce violencia y los delitos sexuales son relativamente más frecuentes en las zonas rurales. Así, puede concluirse que con el aumento de la urbanización y la industrialización, tiende a aumentar la delincuencia con fines de lucro.

21/ Urbanization in Asia and the Far East, op. cit.

22/ M. Elliot y F. Merrill, Social Disorganization (Nueva York, Harper and Bros., 1950), pág. 544.

23/ J. C. Spencer, en un resumen transmitido por la Sociedad Internacional de Criminología.

CAPITULO III

PREVENCION

1. Investigación

182. El conocimiento de los hechos es un requisito indispensable de toda política preventiva eficaz. En consecuencia es absolutamente necesario disponer de estadísticas completas y fidedignas tanto sobre la delincuencia como sobre otros fenómenos. A más de cifras detalladas sobre la incidencia de los tipos de delitos y factores variables de la delincuencia, tales como el sexo, la edad, el estado civil, etc. se necesitan estadísticas demográficas que abarquen todos los aspectos de las condiciones sociales y personales. Estas estadísticas deben comprender datos, tabulados sobre una base anual, referente a delitos conocidos de la policía y a personas declaradas culpables de delito.

183. Las estadísticas de la migración son por lo general difíciles de reunir con exactitud; pero esas cifras son indispensables para llegar a conclusiones válidas acerca de la relación que existe entre la urbanización y la delincuencia. No solamente no se dispone de estadísticas completas y fidedignas, sino que tampoco hay uniformidad en los sistemas estadísticos de modo que no es posible hacer comparaciones en el plano internacional.

184. A fin de obtener información sobre la relación existente entre la urbanización y la delincuencia, es necesario en primer lugar llevar a cabo investigaciones sobre las características peculiares de los procesos de industrialización y urbanización por que están atravesando los países menos desarrollados.

185. Esta investigación deberá revelar aquellos factores de la criminalidad inherentes al mencionado proceso en una determinada región, o que están vinculados a él. Deben compilarse estadísticas sobre la incidencia real de la criminalidad y de la delincuencia de menores. Por último, el estudio debe tratar de determinar la correlación que existe entre los factores de criminalidad y la incidencia de ésta.

186. La forma más conveniente de efectuar el propuesto estudio sería emprendiendo investigaciones sobre el terreno en diversas regiones, tanto países independientes como territorios no autónomos. La extensión geográfica de las regiones sobre las cuales habrán de emprenderse los estudios sobre el terreno deberá estar limitada en forma tal que el proyecto sea factible y permita una cabal investigación del problema. Este tipo de estudio deberá incluir una investigación etiológica de los diversos tipos de actividades criminales y de la delincuencia de menores.

187. Muy conveniente sería proceder luego a un estudio de verificación de los resultados. El estudio completo de una determinada comunidad antes de la urbanización y la observación de los cambios sociales subsiguientes en el transcurso de varios años darían un cuadro del proceso, de sus efectos y de sus consecuencias indirectas.

188. En resumen, antes de prescribir los remedios es preciso hacer un esfuerzo por comprender el problema. Las Naciones Unidas tienen una gran responsabilidad a este

respecto, pero las autoridades nacionales deben promover sistemáticamente la investigación sobre el terreno. El establecimiento de institutos de investigación es una garantía de continuidad en el esfuerzo. El informe de Tailandia menciona a un Comité para la Prevención y Represión del Delito que realiza estudios e investigaciones sobre los problemas de la criminalidad. En Egipto (República Árabe Unida), el Instituto Nacional de Criminología (actualmente, Centro de Investigación Social Criminológica) se dedica a hacer estudios sobre la criminalidad y las correspondientes medidas correctivas. Las investigaciones se pueden efectuar, y de hecho se efectúan, bajo condiciones diversas según los países.

189. Debido a que la evolución social es en gran medida un proceso automático, en el sentido de que está condicionada por poderosas fuerzas impersonales, el hombre sólo puede alterar su curso conociendo estas fuerzas y la forma en que ellas operan.

190. El conocimiento de que es inherente a la industrialización puede ahorrar tiempo y dinero evitando esfuerzos para combatir aspectos necesarios del cambio que se opera durante el proceso de industrialización. En cuanto a las consecuencias secundarias que se pueden evitar, a las políticas de organización social corresponde ocuparse de ellas. De este modo, la organización social debe completar y perfeccionar la gran tarea de la tecnología.

191. Es evidente que la política que se adopte no consistirá en tratar de detener el desarrollo económico. Antes bien, el incremento de la producción que resulta de una expansión industrial económicamente sana constituye frecuentemente la mayor esperanza de mejores condiciones de vida en los países menos desarrollados. Estos países tienen una ventaja sobre los países más desarrollados: pueden aprender de los errores y de la experiencia de estos últimos, los cuales han tenido que pagar por sus desaciertos.

192. Aunque es verdad que es preciso conocer los hechos para formular políticas preventivas, deben tomarse medidas de prevención antes de lograr un mejor conocimiento del problema, aún cuando ellas no hayan demostrado todavía ser completamente eficaces.

2. Remedios económicos

193. Debido a las condiciones precarias de vida que caracteriza a la mayoría de las sociedades de los países menos desarrollados, son indispensables remedios de carácter puramente económico. Las soluciones que se propongan deben insistir en los recursos no explotados y en la necesidad de planificar acertadamente para asegurar una gran expansión de la productividad.

194. El desarrollo económico es un tema dominante en el informe de Tailandia. En él se subraya el concepto de que "la raíz fundamental de la delincuencia es el atraso económico, que engendra la pobreza nacional. Por tanto, aunque de efectos mediatos, el arma más eficaz para combatir esta manifestación - el más patente de los males sociales - es un plan eficaz para un enérgico desarrollo económico y social... Las oportunidades de educación y de empleo remunerado, por ejemplo, son potencialmente mayores en la ciudad que en el campo. Si se explotan a fondo las posibilidades que ofrece la ciudad, cuanto mayor sea la urbanización tanto más medios de subsistencia

habrá para un mayor número de personas, y se podrán alterar radicalmente las tendencias en materia de criminalidad".

195. No hay pruebas de que el mejoramiento de las condiciones económicas traiga consigo una disminución de la delincuencia. Algunos países que gozan del más alto nivel de vida sufren de estos males sociales en forma aguda.

3. Medidas de bienestar social

196. Las actividades que debe emprender una organización social en el campo del bienestar social, deben incluir el suministro de servicios adecuados en lo que respecta al bienestar de la familia, al de los niños y de los jóvenes, actividades medicosociales, la higiene mental, y el bienestar industrial, especialmente en las organizaciones gubernamentales o semigubernamentales 1/.

197. En las grandes poblaciones es evidente la necesidad de promover los servicios de asistencia social existentes hasta convertirlos en programas más amplios de seguridad social. En las regiones que pasan por un período de acelerada evolución no es menos patente la necesidad de proteger a los indigentes que han perdido el apoyo de una sociedad tradicional.

198. Los gobiernos deben prestar asistencia a los indigentes y a aquéllos que no pueden obtener ayuda de otras fuentes; los planes de asistencia social no basados en aportaciones de los afiliados son parte necesaria y permanente de cualquier sistema de seguridad social, aun en aquellos casos en que hay un régimen de seguro social basado en dichas aportaciones.

199. Dentro de la amplia gama de políticas relacionadas con el bienestar de la familia y de los niños, la importancia de los aspectos económicos en el bienestar de la familia ha sido subrayada en una serie de estudios e informes de las Naciones Unidas. Al propio tiempo que señalan la unidad fundamental entre las diversas políticas encaminadas a mejorar los niveles de vida de la familia, estos informes subrayan la importancia que a este respecto tienen las medidas de seguridad social, incluso el seguro social, la asistencia social y otras medidas concretas cuyo objeto es garantizar un ingreso mínimo a la familia.

200. Aunque hasta ahora solamente unos pocos territorios han instituido programas globales de seguros sociales y proyectos adecuados de asistencia pública, se reconoce en general que la ampliación de la seguridad social, comprendido el seguro social y las medidas de asistencia social, forma parte integrante de la planificación del desarrollo económico y social, y que la elaboración de un amplio sistema de seguridad social es responsabilidad del gobierno 2/.

1/ Aspectos sociales del desarrollo de zonas urbanas, informe preparado por la Secretaría de las Naciones Unidas (A/AC.35/L.281), pág. 21.

2/ Medidas de Asistencia Social para el Bienestar Económico de la Familia, informe preparado por la Secretaría de las Naciones Unidas (A/AC.35/L.267), pág. 37.

201. En 1949, el Gobierno de Kenia nombró un Comité para que examinase el alcance y los sistemas de bienestar social para la prestación de socorro a los indigentes de las comunidades europeas asiáticas y para que formulase recomendaciones sobre las normas que debían seguirse, teniendo en cuenta el papel que desempeñan o deben desempeñar las organizaciones de beneficencia y las autoridades locales. El Comité adoptó el criterio de que el socorro a los indigentes es una función nacional que, en última instancia, el Gobierno debe desempeñar únicamente mediante una ayuda mínima básica. Esta definición comprende la ayuda a la vejez, el cuidado de los que no pueden trabajar en un empleo y de las viudas y huérfanos necesitados, en forma, por ejemplo, de hogares para los ancianos, de orfanatos y de instituciones similares. Este mínimo puede variar de una comunidad a otra y debe adaptarse a las normas y hábitos de vida de cada una de ellas. Pero la comunidad debe proveer la ayuda necesaria para mantener el nivel especial que exceda ese mínimo.
202. No menos importante es promover y estimular las organizaciones de beneficencia, ya sea para aliviar dificultades económicas, o para prestar cualquier otra clase de servicio social.
203. En la formulación de políticas preventivas se está prestando creciente atención a la importancia que tienen programas más completos de bienestar social.
204. El informe sobre la República de Corea sostiene que "no podemos abordar el problema sin recurrir a programas más amplios de bienestar social".
205. El informe de Tailandia sugiere, entre otras cosas, medidas de bienestar social basadas en el supuesto de que "con el crecimiento y enriquecimiento de las ciudades, la distribución del ingreso no se hace más equitativa. A medida que algunas personas de ciertas capas sociales se hacen más acaudaladas y pasan a residir en los suburbios, la abrumadora mayoría de las gentes sigue en la miseria de siempre".
206. Para fortalecer la vida familiar y prestarle asistencia, Tailandia ha previsto una política social y un régimen de ayuda en forma de asistencia pública, esto es, subsidios familiares, subvenciones por viudez, asistencia a las familias pobres, socorro en casos de desastre, asistencia general y subsidios para casos de emergencia.
207. Aunque los programas sociales, si están bien planeados y ejecutados, pueden tener un efecto saludable en la prevención de la delincuencia, sería erróneo concluir que por sí solos pueden reducir apreciablemente la criminalidad.
208. Esto no significa en modo alguno que estos programas sean innecesarios. Ellos son indispensables. Pero existe el peligro de que programas radicales de servicio social puedan ser mal interpretados y aplicarse desacertadamente, con el resultado de que los padres, en lugar de aceptar la asistencia pública como vinculada a su propia responsabilidad en lo tocante a la buena crianza de sus hijos, procedan como si se les hubiese relevado de esta responsabilidad.
209. Se ha señalado asimismo a la atención el hecho de que la criminalidad y la delincuencia de menores siguen siendo graves problemas aún en aquellos países que

poseen los regímenes de seguridad social más completos, como, por ejemplo, Suecia, el Reino Unido y los Estados Unidos de América ^{3/}.

210. Parece, en verdad, que lo más lógico y factible para combatir la criminalidad que generalmente se atribuye a la urbanización a industrialización es la planificación tan cuidadosa como sea posible de estos procesos, teniendo muy en cuenta los factores de carácter social que entran en juego; esta planificación deberá hacerse en forma tal que evite o mitigue las dos situaciones que se han señalado como favorables a la delincuencia, esto es, el conflicto de culturas y las dificultades económicas.

211. Esto puede lograrse con el control de la migración rural a las ciudades, la planificación urbana, el desarrollo de la comunidad, la intervención directa en aquellos casos que presentan síntomas de delincuencia y también por medio de una reforma legislativa.

4. Control de la migración

212. La severidad del control que se ejerce sobre los que desean abandonar su medio tradicional puede influir mucho en la prevención de la delincuencia. En algunos distritos del Congo (Provincia de Ecuador, por ejemplo), no se registran sino pocos casos de delincuencia juvenil debido a que por ordenanza local se prohíbe a los menores vivir en centros donde no estén radicados sus padres. Esta política, que tiene por objeto asegurar que los menores que viven en un medio urbano gocen de los beneficios de una verdadera vida de familia, contribuye a frenar la difusión de la delincuencia.

213. En los lugares donde la migración no está restringida, el desplazamiento hacia la ciudad puede ser de gran volumen, con participación de un gran número de adolescentes. En Kenia, un cierto número de menores huérfanos, o cuyos padres estaban detenidos, pero que conservaban parientes en la reserva, se habían trasladado a Nairobi en busca de una vida más fácil y más interesante. Se procedió contra ellos por intermedio del Tribunal de Menores, o bien se repatrió directamente a los que tenían parientes conocidos en la reserva. Estos menores siguieron regresando a Nairobi, y algunos fueron repatriados hasta siete veces.

214. Al formular políticas en materia de migración, es preciso tener en cuenta la necesidad de proteger los derechos humanos contra los excesos teóricos y prácticos de algunos programas y políticas de prevención.

215. Para frenar la corriente migratoria hacia los centros urbanos, será preciso, entre otras cosas, propiciar el desarrollo de las zonas rurales de suerte que las comunidades locales dispongan de muchas de esas ventajas y oportunidades que, por ser tan apreciadas, atraen al individuo a la ciudad.

^{3/} Manuel López-Rey, "New criminological approaches to the prevention of crime and the treatment of offenders". Monografía presentada al Segundo Seminario Internacional sobre Criminología, Copenhague, octubre 1959, (mimeografiado).

216. Un informe oficial sobre Malaya, correspondiente a 1957, indicaba que en este país el proceso de urbanización no ha creado problemas cuya gravedad exigiera formular políticas para prevenir la delincuencia con motivo de la afluencia de la población rural a las zonas urbanas. Desde la independencia de Malaya, el Gobierno ha concedido prioridad a las zonas rurales al formular sus políticas económicas nacionales para el desarrollo general del país. Con fondos o subsidios del Gobierno y con recursos de los departamentos de agricultura, pesquería, salud pública y otros, se han emprendido proyectos inspirados en la idea del retorno a la tierra con objeto de elevar el nivel de vida rural al nivel del de la ciudad, de aumentar la producción y de iniciar el desarrollo de zonas inexplotadas, proyectos que han reducido considerablemente la migración hacia la ciudad.

217. Debe evitarse en lo posible la migración al azar de las gentes del campo a los centros urbanos.

5. Planificación urbana

218. Con el conocimiento de las fuerzas que influyen sobre la ciudad y su crecimiento, y encauzándolas por medio de la planificación urbana, se puede reducir el esfuerzo inútil y la inadaptación.

219. Se busca cada vez más dar solución a los problemas urbanos, agravados por el rápido crecimiento de la ciudad, mediante políticas a largo plazo concebidas para satisfacer las necesidades presentes y futuras y proveer no solamente viviendas sino barrios residenciales completos, con escuelas, campos de juegos, tiendas y otros servicios comunales de fácil acceso para sus residentes.

220. La vivienda sigue siendo inadecuada tanto en cantidad como en calidad. Ello da frecuentemente por resultado la promiscuidad entre personas de uno y otro sexo y condiciones de vida poco favorables al desarrollo armónico de la familia. Una política de construcción encaminada a proveer viviendas urbanas adecuadas sería beneficiosa desde este punto de vista.

"Para evitar las malas condiciones que han acompañado al desarrollo industrial en otras partes del mundo, para evitar la suciedad y el descon-tento, no basta simplemente con proporcionar viviendas. El problema consiste en crear comunidades adecuadas para quienes han de vivir y trabajar en las zonas urbanas e industriales; comunidades que representen la esperanza de condiciones razonables de vida y donde se pueda educar a los niños, que cuen-ten con servicios de bienestar social y con facilidades para la práctica de los deportes y para el recreo; comunidades organizadas de manera que el riesgo de la embriaguez, de la inmoralidad, de la enfermedad, que es un defecto de las ciudades mal planeadas, quede reducido al mínimo... El Gobierno cuidará activamente de resolver este problema y de construir ciudades convenientemente planificadas y organizadas. Cualquier otro camino conduciría al desastre" 4/.

4/ Uganda: Statement of Policy on African Urban Housing (Entebbe, Uganda, 1954, pág. 3, citado en Aspectos sociales del desarrollo de zonas urbanas, informe preparado por la Secretaría de las Naciones Unidas (A/AC.35/L.281), pág. 13.

6. Desarrollo de la comunidad urbana

221. La tendencia hacia el desarrollo de la comunidad parece ser la más promisoría. En el pasado se ha fomentado el progreso tecnológico, pero poco se ha hecho por ayudar a las gentes a adaptarse y ajustarse a estos radicales cambios.

222. El atraso en la evolución social y el consiguiente agravamiento de los problemas que suscita la transición, indican, por lo general, que la comunidad no ha creado nuevas instituciones, nuevas organizaciones y nuevos hábitos y modalidades de vida que permitan dar seguridad, consideración personal, aceptación social, frenos morales de conducta, orientación colectiva, recreos, etc., que remplacen a aquellos aspectos propios de la familia extensa o de la comunidad local que no están ya en armonía con una sociedad industrial.

223. Debe darse al migrante rural una preparación social y económica para la vida en la ciudad, y la comunidad urbana debe estar preparada para recibirlo. De este modo, no solamente las gentes del campo estarían en mejores condiciones para hacer frente a las complejidades de la vida urbana cuando emigren a la ciudad, sino también se aminorarían en cierto modo la centralización y la absorción que la ciudad entraña, lográndose así un mejor equilibrio social entre las zonas urbanas y las rurales.

224. Como todo cambio social ha de efectuarse a través del individuo, constituye un problema de higiene mental el idear los medios para atenuar los efectos nocivos de este cambio fortaleciendo al individuo llamado a actuar en un medio en evolución, y aplicando métodos de educación de suerte que los niños no se desorienten con el cambio social. Del mismo modo, son trabajos de higiene mental el estudio de aquellas prácticas tradicionales que favorecen o perjudican la salud mental del individuo, la identificación de aquellas que acaso fueron funcionales en otros tiempos pero que se han hecho anticuadas y perniciosas, y el fomento de las prácticas que han de reemplazar a las que, aunque funcionales, son perjudiciales 5/.

225. Por lo tanto, debe insistirse en promover una evolución armónica que no resulte demasiado penosa para el individuo, y no en problemas técnicos tocantes a la atención psiquiátrica de las personas, ya sea en institutos de psiquiatría o en clínicas de orientación pediátrica 6/.

226. En los progresos y realizaciones del desarrollo de la comunidad en las zonas rurales, parte muy importante han desempeñado la iniciativa y la creciente confianza en la propia capacidad que demuestran los pueblos al emprender actividades relacionadas con el bienestar y el progreso de las comunidades.

5/ Meeting of the Arabic Speaking States of their Social Science Resources Relative to the Social Implications of Industrialization and Technological Change (El Cairo), 18-25 noviembre de 1959), (UNESCO/SS/ASSR/3), pág. 1.

6/ G. Balandier, Round Table on the Social Implications of Technological Change, International Social Science Journal, Vol. II, No. 3, pág. 463.

227. En una comunidad pequeña, compacta y homogénea el hombre puede participar eficazmente en asuntos de interés común. Tiene interés en esa participación y, además, sus propios conciudadanos esperan de él tal participación. En verdad, se le hace casi imposible escapar a sus responsabilidades cívicas.

228. En las zonas urbanas de reciente y rápido desarrollo, el concepto de las actividades de bienestar es menos patente en el seno mismo de la comunidad. Se sabe que en ciudades antiguas como Hong Kong y Singapur existen programas amplios y autónomos de desarrollo de la comunidad, pero tales programas son menos frecuentes en otras partes como, por ejemplo, en los centros urbanos africanos.

229. Es necesario estructurar aquellas comunidades que carecen de organización propia conveniente, hasta que hayan alcanzado un punto a partir del cual puedan promover colectivamente sus propios intereses.

230. Para fomentar la cohesión urbana y, de este modo, la adaptación individual, las autoridades de la ciudad deben iniciar y apoyar aquellos programas de planificación que no exijan al residente urbano el desempeño de funciones fundamentalmente contradictorias en su vida diaria. Esto puede lograrse, entre otros procedimientos, mediante la adaptación familiar, escolar y vocacional, así como mediante distracciones supervisadas para la juventud.

231. El reconocimiento de la importancia que tiene la familia como unidad social básica, es piedra angular de los programas y políticas en materia social. Ese reconocimiento deberá traducirse en la práctica en diversas medidas sociales que busquen fortalecer la familia como unidad, contribuir a su seguridad y acrecentar su eficiencia social.

232. La educación es condición indispensable del desarrollo de la comunidad. Se deberá mejorar la educación de la mujer combatiendo el analfabetismo, instruyéndola en las labores domésticas y ampliando sus perspectivas en general; debe fomentarse, mediante trabajos en grupos, la educación de los adultos de uno y otro sexo.

233. La educación de los niños y adolescentes no debe estar limitada a los aspectos académicos o vocacionales, sino que habrá de estar imbuida de aquellos valores humanos y sociales que contribuyen al proceso de socialización y ayudan a llevar una vida armónica dentro de la comunidad.

234. La mayoría de los países y territorios han emprendido en mayor o menor escala el desarrollo de la comunidad. Los ministerios o departamentos de bienestar social están por lo general encargados de la mayor parte de los trabajos de esta índole.

7. Medidas encaminadas específicamente a la prevención de la delincuencia

235. La prevención de la delincuencia sólo puede lograrse si existe coordinación entre las políticas y programas sociales y aquellas medidas específicamente encaminadas a la prevención de la delincuencia y el tratamiento de los delincuentes.

236. La prevención del delito y de la delincuencia guarda relación con la compleja conducta humana, todavía imprevisible hasta cierto punto, así como con diversos factores cuya influencia sobre esa conducta todavía se desconoce en parte.

237. Son diversas las medidas tomadas e este respecto. Pero, en general, ellas tienen por efecto debilitar la distinción legal - muy clara en otros tiempos - entre menores delincuentes y menores no delincuentes a quienes se considera necesitados de un cuidado especial, y transferir una parte de la responsabilidad por el bienestar y orientación de la juventud de los grupos primarios, locales o tradicionales 7/, a los órganos secundarios de la sociedad.

238. Los gobiernos han patrocinado una serie de actividades de bienestar social relacionadas en gran parte o principalmente con la prevención de la delincuencia de menores. Estas actividades comprenden desde la instrucción cívica, la educación en las escuelas, el asesoramiento y orientación respecto a problemas conyugales y el tratamiento psiquiátrico y psicológico, hasta el establecimiento de centros recreativos (centros deportivos, campamentos de verano, clubes juveniles, campos de deporte, etc.) y servicios institucionales tales como hospederías, hogares, orfanatos, tipos diversos de escuelas especiales, etc.; los objetivos que persiguen no son solamente los de la mayoría de las actividades de bienestar sino también el de apartar a los jóvenes de aquellos ambientes que se consideran propicios a la delincuencia y a la inmoralidad, así como el de fomentar la aceptación de las normas y valores sancionados por la legislación vigente. A estas actividades coayuvan las medidas legislativas que tienen por objeto crear un ambiente hogareño favorable y proteger a los menores contra los posibles efectos perniciosos de prácticas que son comunes entre los adultos.

239. En muchos lugares de Kenia se han creado, bajo los auspicios del Gobierno, clubes de esta clase. Se espera que en el curso de los próximos años estarán en funcionamiento más de 1.000 clubes, la mayoría de ellos en zonas rurales, que prestarán servicios a un total que se calcula en 225.000 muchachos y muchachas.

240. En estos clubes se insiste en la formación del carácter y en el aprendizaje agrícola. Las comunidades africanas han hecho contribuciones en tierras y en dinero. Además, los miembros de los clubes han reunido fondos mediante la venta de productos, confección de vestidos, bailes y conciertos.

241. Otros aspectos de la actividad de bienestar patrocinada por el Gobierno es la ayuda que se presta directamente, mediante una competente atención de casos individuales, a aquellas personas necesitadas de ayuda en los primeros tiempos de su rehabilitación, las disposiciones que para el cuidado de las mismas adoptan personas e instituciones competentes, y el suministro de medios para el cuidado y la protección de los niños.

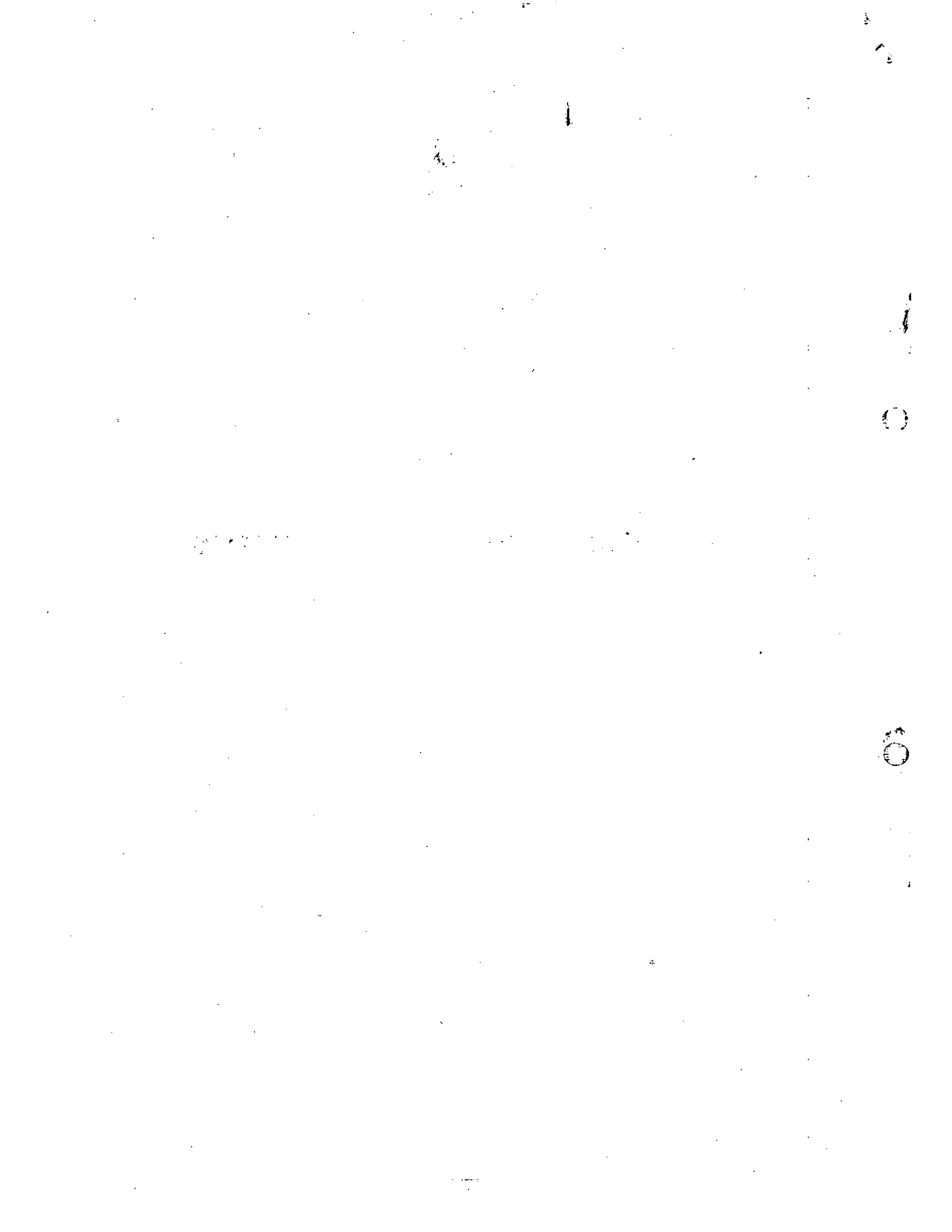
8. Disposiciones legales

242. A su vez, la legislación no debe perder de vista la necesidad de prevenir las formas de criminalidad que resultan de los cambios sociales y del desarrollo económico concomitante en los países menos desarrollados. En el curso del proceso de industrialización, la común experiencia y los intereses comunes han perdido su fuerza unificadora. Los problemas de la delincuencia de menores y de las relaciones de familia, que no están previstos en las leyes de épocas anteriores, se han multiplicado

7/ Urbanization in Asia and the Far East; deliberaciones en el Seminario sobre urbanización patrocinado conjuntamente por la UNESCO y las Naciones Unidas, Bangkok, 8-18 agosto 1956, (UNESCO, SS. 57.V.7), pág. 13.

tanto en número y han adquirido un carácter tan grave que en muchos casos se han creado instituciones sociales especiales para darles solución. El tribunal de menores y el tribunal de relaciones familiares representan esfuerzos por resolver los problemas que han surgido como resultado de la moderna civilización industrial y de la compleja vida urbana.

243. Además, en las nuevas comunidades urbanas la delincuencia adquiere un nuevo carácter y se desarrolla en un medio también nuevo, y las situaciones a que deben hacer frente los organismos encargados de aplicar la ley, entre ellos la policía y las autoridades judiciales, lo mismo que el tratamiento penal, son completamente ajenas a la experiencia de quienes han elaborado el sistema legal vigente y han modelado el derecho y el procedimiento penal de hoy en día. La evolución legal no debe quedar a la zaga de la evolución social.



This archiving project is a collaborative effort between the United Nations Office on Drugs and Crime and the American Society of Criminology, Division of International Criminology. Any comments or questions should be directed to Cindy J. Smith at cjsmithphd@comcast.net or Emil Wandzilak at emil.wandzilak@unodc.org.