



**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**

INFORME PREPARADO POR LA SECRETARÍA

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

A/CONF.17/4

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. EL CONCEPTO DE DESORGANIZACION SOCIAL	3
III. URBANIZACION	4
IV. DESEQUILIBRIO DEMOGRAFICO EN LAS MIGRACIONES	7
V. DELINCUENCIA JUVENIL EN LAS CIUDADES	9
A. Etiología	9
B. Formación de grupos homogéneos con fines constructivos	9
C. Posibilidades de empleo urbano para los jóvenes . .	10
VI. MANTENIMIENTO DE LA ESTRUCTURA FAMILIAR EXTENSA Y SOLUCIONES SUPLETORIAS	12
A. Prevención de los cursos de acción que causan la desorganización social	12
B. Soluciones supletorias	12
VII. DESARROLLO DE LA COMUNIDAD	15
VIII. EFECTOS EN LA VIDA RURAL DE LOS CAMBIOS SOCIALES QUE ACMPAÑAN AL DESARROLLO ECONOMICO	16
IX. OBSERVACIONES FINALES	18
BIBLIOGRAFIA	22

0

0

I. INTRODUCCION

1. En 1953 el Consejo Económico y Social incluyó en el programa de trabajo de las Naciones Unidas en la esfera social un proyecto sobre la "prevención de los tipos de delincuencia que son consecuencia de los cambios sociales y que acompañan al desarrollo económico en los países poco desarrollados". Como dijo el Secretario General en el informe correspondiente, "el proyecto se considera particularmente oportuno y útil en vista de los rápidos y trascendentales cambios económicos y sociales que se están produciendo en las regiones menos desarrolladas. La finalidad del estudio es proporcionar criterios básicos para la asistencia técnica que las Naciones Unidas prestan a los países menos desarrollados en el campo de la defensa social y constituir una guía práctica para sistematizar la acción social relativa al problema de la delincuencia en los países de dichas regiones"^{1/}.

2. Ese mismo año, cuando el Comité Asesor Especial de Expertos en materia de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente expuso la manera más conveniente, según su juicio, de tratar el asunto, recordó que el estudio se refería a uno de los problemas más graves de la política criminal en los países menos desarrollados, y subrayó la utilidad particular que habrá de tener para los países en los cuales se estaba desarrollando un proceso de superposición de una cultura de origen extranjero a la cultura indígena, así como para aquellos países que estaban procurando el establecimiento de nuevas formas de organización económica y social compatibles con el mantenimiento de sus culturales tradicionales. El Comité opinó que el problema existía así en países independientes como en territorios no autónomos^{2/}.

3. Se reconoció que la urbanización era uno de los elementos principales del problema general y que, por tanto, era pertinente tratarlo en el estudio; en consecuencia, la Secretaría preparó un informe especial titulado "Urbanization and Crime and Delinquency in Asia and the Far East" (La Urbanización y el Delito y la Delincuencia en Asia y el Lejano Oriente) que presentó al seminario sobre

1/ "Work Programme and Priorities (1954-1955)". Informe del Secretario General (Naciones Unidas, E/CN.5/292), pág. 32 del texto en inglés.

2/ Informe del Comité Asesor Especial de Expertos en Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Naciones Unidas, E/CN.5/298.

urbanización en Asia y el Lejano Oriente celebrado en Bangkok en 1956 bajo los auspicios conjuntos de la UNESCO y las Naciones Unidas^{3/}.

4. El Informe sobre la situación social en el mundo^{4/}, que se publicó el año siguiente, trata extensamente de los problemas sociales vinculados a la urbanización en las regiones poco desarrolladas económicamente e, inter alia, de la relación entre el delito y la delincuencia y el crecimiento urbano.

5. Dos informes generales preparados sobre este tema por encargo de la Secretaría para ser presentados al Segundo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente han venido a sumarse a la cada vez más abundante documentación sobre ese tema. Entre las publicaciones directamente relacionadas con el proyecto corresponde mencionar también el estudio preparado, bajo los auspicios de la UNESCO y por encargo de las Naciones Unidas, por el Profesor G. Balandier, de la Oficina internacional de investigaciones sobre las consecuencias sociales del progreso técnico; el estudio, destinado al Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente que se celebró en Ginebra en 1955, se titula: "Problemas de desorganización social relacionados con la industrialización y la urbanización en los países de rápido desarrollo económico".

6. En todos esos estudios e informes se ha destacado la gravedad del problema y en algunos se han indicado medios de prevención que convendría, tal vez, aplicar. La finalidad del presente informe es señalar y analizar aquellas características especiales del problema, en relación con las cuales se podría ahora, previa investigación y teniéndolas debidamente en cuenta en los programas y normas de acción sociales, ir preparando un amplio programa para la prevención de los tipos de delincuencia que suelen traer consigo los cambios sociales debidos al desarrollo económico en los países menos avanzados.

3/ Urbanización en Asia y el Lejano Oriente, Actuaciones del Seminario patrocinado conjuntamente por las Naciones Unidas y la UNESCO, Bangkok, 8 al 18 de agosto de 1956 (UNESCO, 1958 - SS.57.V7A), cap. IX (págs. 230 a 250 de la versión inglesa).

4/ Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta 1957.IV.3.

II. EL CONCEPTO DE DESORGANIZACION SOCIAL

7. Es un hecho que actualmente se admite como cierto, que entre las más serias consecuencias sociales características de una transición a un tipo moderno de economía, acompañada de grandes cambios sociales, se destacan los fenómenos del delito y de la delincuencia. Desde luego, no son privativos de esa evolución y han existido en todas las épocas. Tampoco cabe afirmar que todos los crímenes y delitos que ocurren en un ambiente de cambios sociales y económicos y rápidos son el resultado directo o indirecto de esa transformación. No obstante, a pesar de la insuficiencia de las estadísticas criminales y de la escasez de estudios autorizados sobre la materia, es evidente que en la mayoría de los países en los cuales el desarrollo económico está produciendo cambios radicales se considera justificadamente que el hecho de que se propaguen el delito y la delincuencia es consecuencia primaria o secundaria de esa evolución acelerada. La conducta agresiva y antisocial de la juventud es motivo de profunda inquietud en muchos países.

8. Además, se da por sentado que un marcado incremento del crimen y la aparición de determinados tipos de delincuencia que hasta entonces sólo se daban esporádicamente, son fenómenos concomitantes inevitables cuando hay alteración social producida por el desarrollo económico. Por lo general, esa concomitancia no se pone en tela de juicio sobre todo porque el incremento de la criminalidad y la delincuencia ha sido siempre un hecho característico de las sociedades en estado de transición. La explicación más simple que se suele dar de ese fenómeno es que para que puedan formarse nuevas normas sociales y nuevas instituciones sociales es inevitable una previa desintegración social, la cual favorece y engendra la delincuencia. Pero, con todo, falta determinar si la alteración social inevitable, y generalmente bienvenida, tiene que quedar librada al azar hasta el extremo de que se produzcan esas desastrosas suspensiones de la regulación social. Urge saber si es posible desarrollar técnicas y tomar medidas para lograr una evolución social ordenada, es decir, compatible con el mantenimiento de todos los elementos necesarios para la estabilidad social. Para determinar si ello es factible, y más aún para establecer las técnicas y las medidas necesarias, es preciso que, tanto en las esferas nacionales como en la internacional, se procure activamente conocer con exactitud la relación que existe entre la transformación social y la delincuencia.

III. URBANIZACION

9. Algunas veces se ha afirmado que el aumento de la criminalidad y de la delincuencia observado en los países menos desarrollados cuya economía se está desarrollando rápidamente es el resultado de la industrialización y de la consiguiente concentración de población. Pero no hay pruebas de que estos fenómenos causen dicho aumento, por sí solos y directamente. Lo que ocurre, más bien, es que los cambios sociales y la consiguiente desorganización social crean un ambiente que favorece ciertas formas de conducta que en el medio urbano se consideran criminales o delincuentes.

10. Es evidente, además, que la complejidad de la vida urbana impone al individuo restricciones y exigencias especiales necesarias para que pueda existir una sociedad ordenada. Pero la persona recién llegada a la ciudad suele no entender de inmediato esa necesidad y tardar en amoldarse a ella. Por eso puede ocurrir que voluntaria o involuntariamente, haga caso omiso de ciertas reglas propias de la vida urbana, lo que frecuentemente conduce a su arresto, enjuiciamiento y castigo. Tal puede ser el caso, entre otros, de las disposiciones sobre autorización para vender en las calles y ejercer otras formas de comercio, los códigos sanitarios y las restricciones sobre el trabajo de los menores. Que al individuo que haya descuidado tales prohibiciones o formalidades se le identifique con los delincuentes, constituye de por sí motivo de grave preocupación; pero aún más grave es que las medidas punitivas que se le aplican, con frecuencia conducen a que persista en sus actividades ilegales, las intensifique y hasta a que haga de ellas su medio de vida. Esta identificación de carácter social del individuo con el "delincuente" y el hecho de que se le exponga a la influencia de delincuentes pertinaces en calabozos o presidios pueden llevarle fácilmente a una carrera verdaderamente criminal.

11. Habría, pues, al parecer dos formas distintas de tratar el problema. La primera consistiría en preparar para las modalidades de la vida en las ciudades, tanto a los habitantes de las aldeas que piensan emigrar a las zonas urbanas, como a los que ya han llegado a la ciudad. Esta preparación podría impartirse mediante un sistema de educación para adultos y programas para la formación de dirigentes locales y, en particular, mediante programas de desarrollo de las comunidades rurales y urbanas a los que nos referiremos detalladamente más adelante.

12. El segundo método sería mucho más radical y exigiría que se tomaran medidas no punitivas para que el recién llegado respetase las restricciones y los requisitos, poco familiares para él, que rigen en las ciudades. Es decir que habría que idear medidas que facilitasen considerablemente la observancia de esas reglas. Se podría, por ejemplo, simplificar las gestiones para conseguir permisos de ejercer el comercio en la vía pública, reducir en costa y hasta eliminar por completo, en ciertos casos, el requisito de la licencia; la contaminación de las aguas se podría reducir notablemente si se facilitara la adquisición de los aparatos sanitarios, etc. Otro aspecto de este segundo método consistiría en tratar al transgresor con menos rigor y más indulgencia, reemplazando los castigos por medidas correctivas de carácter administrativo. El análisis de algunas estadísticas de la delincuencia correspondientes a ciertas comunidades asiáticas y africanas revela que con frecuencia la mayor parte de los procesos criminales incoados se refieren al incumplimiento de reglamentos propios de la vida urbana y que en la mayoría de los casos apenas entiende la gente que acaba de llegar del campo. A este respecto cabe mencionar que el incumplimiento por los asalariados de las ciudades de sus obligaciones impositivas constituye un caso especial, ya que con frecuencia la imprevisión, las enormes limitaciones financieras y hasta la ignorancia de que exista la obligación hacen que sea completamente imposible para el interesado pagar sus impuestos.

13. Otra causa del aumento de la delincuencia en los medios urbanos, que se relaciona con la anterior, es que, aunque oficialmente rija un código único para todo el país, suele ocurrir que esta uniformidad de criterio no esté realmente aceptada en la práctica como un elemento básico de la cultura rural. En ese sentido el rápido desarrollo de algunas ciudades de Africa, América Latina, el Oriente Medio y de los países asiáticos origina problemas y conflictos que muy raras veces se producen en los países económicamente más desarrollados donde el sistema de vida, por lo menos en cuanto al derecho penal se refiere, es el mismo en todo el país.

14. Si bien no cabe admitir que pueda ni deba haber dos códigos distintos para una misma sociedad, es imperativo que las leyes aplicables en todo el país se formulen teniendo en cuenta esos factores sociales y culturales y que no se aplique un criterio único al juzgar la conducta de todos los habitantes. Esto supondría

una considerable individualización en el ejercicio de la justicia. La ley debería dar cabida a la máxima flexibilidad y dejar a los tribunales amplia libertad en el ejercicio de sus funciones. En manos de personas sin la formación necesaria o que obedezcan a motivos impropios, esta facultad podría prestarse a abusos peligrosos. Por eso es sumamente importante que se constituya un cuerpo de administradores y miembros del poder judicial especialmente capacitados para entender en la práctica, la dinámica social y cultural de los países en los que se está produciendo una rápida transformación económica y social, a fin de que, con el discernimiento y las facultades necesarios, puedan dictar medidas que se ajusten a factores sociales y culturales especiales.

15. Las violencias de hecho que un grupo ejerciere sobre otro con propósitos de venganza pueden, por ejemplo, tener significados muy diferentes en una sociedad urbana o en una sociedad rural; y aunque no sea posible tolerarlos en ningún medio, tendrán distinto significado en uno y otro caso y deberá aplicárseles, por tanto, un criterio completamente diferente. A veces se pasa por alto que, aunque el delito se haya cometido en un medio urbano, el acto responde absolutamente a las normas de conducta y al código de honor que rigen en el medio rural o tribal de donde proviene el culpable. Desde luego, en algunos países se reconoce la gran importancia de este aspecto particular y urgente del problema y se pone el mayor empeño en resolverlo.

IV. DESEQUILIBRIO DEMOGRAFICO EN LAS MIGRACIONES

16. Está muy difundida la opinión de que uno de los factores que contribuyen a la delincuencia en los países menos desarrollados cuyo crecimiento económico va acompañado de una acelerada evolución social es el gran desequilibrio demográfico de la población urbana. En general, los primeros migrantes que llegan a la ciudad desde la zona rural son hombres jóvenes a los que no acompaña ningún miembro de sus familias. Habitualmente su propósito inicial no es establecerse en la ciudad; pero ocurre con frecuencia que después de regresar alguna que otra vez, por cierto tiempo, al medio rural acaba radicándose definitivamente en la ciudad. Luego llegan las mujeres que, en la mayoría de los casos, son las que vienen a reunirse con sus maridos en la ciudad, y después, los hijos. Los ancianos se presentan más tarde, pero no siempre. Esta migración sucesiva origina muchas situaciones criminógenas. Los hombres jóvenes llegan totalmente desvinculados, sin obligaciones aparentes y se ven libres del control que constituía la estructura social a la que estaban acostumbrados. La prostitución florece a causa del fuerte anhelo de compañía y satisfacción sexual de los hombres jóvenes que están solos. La cohabitación en la ciudad viene a reemplazar la vida familiar de la aldea y a menudo no se reanudan los vínculos con la familia legítima. A veces, la esposa que llega a la ciudad se ve rechazada u obligada a aceptar una situación de inferioridad a la que trata de escapar. Cuando llegan los hijos, esa situación hace que no se les atienda debidamente. Cuando la madre tiene, por fuerza, que trabajar ya no puede recurrir a los muchos parientes y, en particular, a sus padres o suegros, que son quienes, conforme a la costumbre rural, la ayudaban a dar a los niños los cuidados, la instrucción y la educación necesarios. En consecuencia, los niños quedan librados en gran parte a sus propios recursos y a menudo los recursos a su alcance los conducen a la delincuencia.

17. La medida en que es posible aplicar normas para prevenir ese desequilibrio es una cuestión compleja en la que intervienen muchos factores sociales y, sobre todo, factores económicos. Cuando resulta imposible evitar ese desequilibrio habría que recurrir a procedimientos compensatorios. Uno de ellos consistiría en una acción concertada para mantener vínculos estrechos entre el joven migrante y su familia. Eso podría lograrse en parte organizando el empleo urbano y la contratación de modo

que el migrante se emplee o trabaje en una ciudad que no esté muy distante de su comunidad de origen. Otro medio sería facilitar visitas regulares del habitante de la ciudad a su aldea. Los lazos con la comunidad rural podrían estrecharse también mediante actividades de asociaciones o sociedades tribales. Las normas relativas a alojamiento, empleo, educación y asistencia para el cuidado infantil deberían estar enderezadas a fomentar la pronta reunión en la ciudad de la mujer y sus hijos con el trabajador urbano. Los programas de desarrollo rural podrían incluir la preparación de la mujer, como madre y esposa, para la vida en la ciudad.

18. Como a causa de la desintegración de una extensa estructura familiar las personas de edad pueden llegar a ser una carga social y financiera para el Estado, estaría perfectamente justificado que se diera ayuda material al asalariado urbano a fin de alentarle a que cuanto antes acoja a los mayores en su hogar de la ciudad. Esta solución sería ventajosa para todos, siempre que las personas de edad a su vez contribuyeran al cuidado de los niños y a mantener la estabilidad de la familia.

V. DELINCUENCIA JUVENIL EN LAS CIUDADES

A. Etiología

19. La delincuencia de los adultos existe tanto en las zonas rurales como en las zonas urbanas, pero la delincuencia juvenil suele ser un fenómeno propio de las aglomeraciones urbanas. Cabe argüir, desde luego, que el menor que deja su aldea para ir a la ciudad y cuya conducta allí está en pugna con la ley, estaba predispuesto a la delincuencia, es decir, que su partida de la aldea y su migración a la gran ciudad respondieron a un imperioso deseo latente de llevar ese género de vida. Esa explicación no carece de valor y conviene verificarla mediante el estudio de casos particulares. Pero la información reunida hasta ahora no confirma la teoría de manera convincente. Son tantos en la zona rural los factores básicos sociales y económicos que pueden llevar al individuo a trasladarse a la ciudad, que una explicación tan personal o psicológica de su migración como la que antecede resulta fortuita. Además, se ha comprobado que los tipos urbanos de delincuencia y delito son desconocidos en la vida sencilla del campo y que, por consiguiente, no pueden ser el objetivo consciente que mueve a los menores a emigrar a las ciudades. También ha quedado demostrado, por otra parte, que grupos criminales organizados de la ciudad inducen a los menores a dedicarse a esas actividades delictuosas o les conduce a ello la presión económica, o ambas cosas. La delincuencia juvenil urbana en los países menos desarrollados en estado de evolución social y económica, se caracteriza generalmente por su notable falta de astucia y hay muy pocos indicios de que esa conducta antisocial responda a inclinaciones antisociales personales.

B. Formación de grupos homogéneos con fines constructivos

20. Con el debilitamiento de la familia, de los lazos familiares y de las restricciones sociales, los jóvenes que viven en las ciudades quedan particularmente expuestos a la influencia de los valores y las normas de los grupos de coetáneos que se forman naturalmente entre iguales ("peer" groups). En el desorganizado ambiente de los barrios bajos esos grupos de congéneres generalmente actúan como pandillas, cometiendo toda clase de infracciones y delitos leves, incurriendo algunas veces en actos de vandalismo organizado y hasta sirviendo voluntariamente

bajo las órdenes de criminales profesionales. En las pandillas se observan dominantes tendencias adquisitivas, hedonistas y cínicas. Por ello hay quienes abogan por la supresión de esos grupos espontáneos. Por otra parte es sabido que los jóvenes, particularmente a causa de la desintegración de la estructura familiar tradicional, continuarán buscando en gran medida entre sus compañeros el paradigma de sus propios valores y de su propia regla de conducta. Es sabido también que la juventud no está necesariamente más dispuesta a aceptar las actitudes antisociales que prevalecen entre sus iguales que a asumir los valores positivos del grupo. Todo depende de la naturaleza, intensidad y persistencia de la influencia del grupo en el individuo. De ahí que se haya pensado en utilizar, como uno de los elementos de una política social general, esos grupos informales o que se forman espontáneamente, para propagar valores y objetivos socialmente aceptables, prestándoles la asistencia y dándoles el aliciente necesarios para ese fin. Las diversiones organizadas y los programas cívicos para la juventud también pueden ser útiles; pero por lo general son preparados por adultos y no están concebidos para las personas ni el sistema de valores sociales a los cuales se refiere este estudio. Aquellos jóvenes a los cuales es "difícil de llegar", que se consideran "reacios" son particularmente accesible a las sugerencias de su propio grupo. Por consiguiente los funcionarios administrativos podrían tal vez estudiar la conveniencia de fomentar la creación de servicios e instituciones que se encargarían de orientar la cultura y los valores de esos grupos. Los países menos desarrollados podrían aprovechar a tal efecto, la experiencia de algunos de los países más adelantados económicamente, aunque en última instancia habrá que aplicar en cada caso un criterio pragmático y proceder a muchos y diversos ensayos.

C. Posibilidades de empleo urbano para los jóvenes

21. El desajuste económico de las personas que vivían en un medio rural y se incorporan a la vida urbana, su carencia de las habilidades técnicas necesarias, su falta de familiaridad con la disciplina industrial, etc., etc., constituyen graves problemas vinculados al fenómeno de la urbanización. Esas circunstancias pueden dar margen también a ciertos tipos de criminalidad, aunque no los causen directamente. Pero un aspecto de esta situación que guarda estrecha relación con la delincuencia es la posibilidad de empleo para los jóvenes. Especialmente en los

casos en que el medio urbano está en plena evolución, la juventud se ve obligada a recurrir a empleos precarios, a menudo más o menos ilegales y que, con frecuencia se ejercen en medios un tanto inmorales. Cuando los jóvenes no pueden continuar asistiendo a la escuela o les resulta muy difícil hacerlo y cuando se ven formal o informalmente excluidos de las principales fuentes de empleo, suele ocurrir que se les explote y que graviten hacia la buhonería y otros oficios o comercios que se hacen en la vía pública, o el servicio en fondas y restaurantes y hasta que se conviertan en instrumentos del crimen organizado.

22. Por tanto, una manera de contribuir directamente a la prevención de la delincuencia juvenil urbana sería brindar a los jóvenes mayores posibilidades de empleo en empresas socialmente aceptables, prepararles para esos empleos y fiscalizar estrictamente el trabajo de los menores. En algunos países se han formado brigadas de jóvenes para remediar en parte la situación, precedente éste que merecería ser estudiado y que tal vez señale posibilidades de acción en otros países que tienen el mismo problema.

VI. MANTENIMIENTO DE LA ESTRUCTURA FAMILIAR EXTENSA
Y SOLUCIONES SUPLETORIAS

A. Prevención de los cursos de acción que
causan la desorganización social

23. En casi todos los estudios consagrados a los cambios sociales que acompañan al desarrollo económico en los países menos desarrollados se insiste especialmente en las dificultades que son consecuencia de la desintegración de la estructura familiar tradicional y de la ausencia de otras instituciones sociales que enuncien y hagan respetar un código de la conducta. Por consiguiente, es, al parecer, urgente buscar el medio de prolongar la existencia de la estructura familiar extensa o de establecer rápidamente instituciones sociales que la reemplacen. A título complementario, habría que examinar cuidadosamente los programas y las normas de acción sociales y económicos para evitar que, accidentalmente o innecesariamente, contribuyan a esa desintegración. Como ejemplo podemos señalar los proyectos para la explotación de empresas industriales en general y de industrias extractivas (minas, yacimientos petrolíferos, etc.) que favorecen únicamente la migración de hombres vigorosos (y hasta hacen imposible que sigan manteniendo las relaciones familiares preexistentes a la migración). La construcción de grupos de viviendas que sólo permiten la convivencia del núcleo conyugal constituye otro ejemplo de factores que pueden precipitar la desintegración de la unidad familiar tradicional.

24. Puede resultar difícil conciliar objetivos sociales convenientes con las necesidades económicas; pero es evidente que algunos de los errores cometidos eran inevitables y que se los habría evitado si al formular las líneas generales de la política nacional se hubiera comprendido y tenido en cuenta esos valores sociales y sus consecuencias.

B. Soluciones supletorias

25. Aunque se acepte que la desorganización y la evolución acelerada son, hasta cierto punto, inevitables, se podría hallar por lo menos una solución parcial si las personas encargadas de la planificación tuvieran presente la necesidad de poner remedio a esos males. A este respecto mencionaremos el Informe sobre la Situación Social en el Mundo publicado por las Naciones Unidas en 1957 y que dice

que "las posibilidades de promover la creación de organizaciones de particulares y de prestar asistencia a los grupos que se crean espontáneamente y sirven de punto de partida para la reorganización social, se han explorado muy poco como medio de ayudar a las familias que migran a las ciudades de los países menos desarrollados a adaptarse al medio urbano"^{5/}.

26. Un hecho importante y al que, al parecer, se ha prestado muy escasa atención al tratar de hallar algo que pueda reemplazar al régimen familiar en lo que se refiere a formulación y aplicación de normas sociales, es la tendencia de los emigrantes recién llegados a seguir viviendo, aun en las aglomeraciones altamente urbanizadas, en pequeñas comunidades relativamente homogéneas a las que sus miembros son absolutamente leales. Esta tendencia es sumamente importante porque origina una especie de institución social por intermedio de la cual es posible controlar la naturaleza y la rapidez de los cambios sociales y mantener una fuerza social positiva.

27. En muchas ciudades asiáticas, por ejemplo, grandes sectores de la población aún residen en lo que equivale a aldeas separadas y conservan así muchos elementos de su cultura vernácula gracias a los cuales permanecen más o menos impermeables a los factores de desorganización propios de la vida urbana. Este fenómeno también merece ser estudiado a fondo para determinar cuáles elementos en él pueden aprovecharse para una política social de prevención de la delincuencia.

28. La ayuda prestada por las asociaciones tribales a sus miembros para su adaptación a la vida urbana ha redundado en grandes beneficios sociales y económicos. Esa ayuda consiste, entre otras cosas, en ayudar económicamente a personas que pasan grandes apuros, o en proporcionar la cohesión social que el emigrante necesita urgentemente en un medio nuevo y complejo. Ambas acciones guardan estrecha relación con la prevención del delito, ya que los problemas económicos y sociales a los que no se pueda hallar solución suelen conducir a actividades criminales. Las contribuciones de las asociaciones tribales a un proceso ordenado de urbanización merecen ser estudiadas con miras a que, de ser oportuno los gobiernos las apoyen en función de su política social. Conviene que se examinen por separado los distintos aspectos de las actividades de las asociaciones tribales, ya que

^{5/} Op. cit. pág. 143.

tal vez sólo algunos constituyan una contribución positiva y que otros, por el contrario, impidan en realidad una transición ordenada a la vida urbana de los recién llegados. Tal es el caso, por ejemplo, cuando las asociaciones tribales se oponen a que las mujeres obtengan igualdad de derechos o favorecen la explotación de los niños. Ha habido casos en que las asociaciones tribales han llegado a contribuir a las actividades delictuosas ayudando a sus miembros a reincidir en sus prácticas ilegales apenas salen de la cárcel después de cumplir sus condenas por esas mismas actividades ilegales. De todos modos, conviene insistir en que los distintos aspectos de las actividades tribales merecen ser cuidadosamente evaluados para determinar cuáles son los que pueden utilizarse como instrumentos de prevención de las actividades delictivas en las comunidades que están pasando por un proceso de urbanización.

29. Algunas personas han sostenido que los sindicatos podrían hacer más que lo que actualmente hacen a este respecto proporcionando, además de alguna protección social, una asistencia que contribuiría a prevenir los tipos de delincuencia que son el resultado de los cambios sociales ligados al rápido desarrollo económico. En principio un sindicato puede ofrecer protección a los individuos y realizar campañas contra los abusos. Pero tal vez la incógnita principal que habría que despejar en este caso es si, en la etapa en que se encuentran los sindicatos de los países menos desarrollados, pueden y quieren asumir esas funciones de protección. Informaciones fragmentarias indican que algo se ha hecho en esa dirección; pero no se dispone de elementos de juicio suficientes para llegar a conclusión alguna sobre la posibilidad de encarar la solución del problema en esa forma.

VII. DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

30. Los programas de desarrollo de las comunidades rurales son hoy parte esencial de la política social y económica de muchos gobiernos y, como tales muchos de sus objetivos coinciden con los que se persigue con el mejoramiento del nivel de vida de toda la población. En este trabajo sólo se tratará de esos programas desde el punto de vista particular de la posibilidad de utilizarlos para prevenir el desarrollo de determinados tipos de delincuencia. Este aspecto no ha sido aún estudiado a fondo; pero todo parece indicar que sería posible utilizar esos programas para preparar a las personas o a los grupos que tienen el propósito de emigrar a las ciudades, para la compleja experiencia social que les espera en el nuevo ambiente. En este proceso de preparación se familiarizaría a los interesados con los tipos de experiencia social que encontrarán más adelante, con la naturaleza de la delincuencia en las zonas urbanas y con los recursos con que podrán o no contar en la ciudad. Será para ellos una ventaja conocer de antemano la naturaleza de las restricciones y de los requisitos a que se verán obligados a someterse en la ciudad so pena de incurrir en sanciones legales. Y, lo que es muy interesante, podría disuadirseles de emigrar a la ciudad si las circunstancias no fueran favorables para la adaptación social del interesado rural al medio urbano.

31. Los programas de desarrollo de la comunidad urbana son mucho menos corrientes que los programas de desarrollo de la comunidad rural, pero resultan particularmente prometedores en materia de prevención del delito. No sólo podrían dar al individuo el sentimiento de cohesión y ayuda mutua que necesita en el medio urbano para mantener su equilibrio, sino que podrían, en particular, darle ayuda y protección eficaces en situaciones que pueden conducir al delito. Muy poco es lo que se ha hecho o estudiado hasta ahora al respecto; pero el Consejo Económico y Social incluyó últimamente en el programa de trabajo en materia social de las Naciones Unidas, el examen de este asunto en relación con los proyectos experimentales sobre la aplicabilidad de los principios del desarrollo de la comunidad a las zonas urbanas. A raíz de los proyectos experimentales realizados con asistencia técnica de las Naciones Unidas en Pakistán y, en particular, en Karachi, Lahore y Dacca, se está preparando ahora un programa de desarrollo de las comunidades urbanas que abarcará toda una provincia en Pakistán oriental. Con ayuda de la Fundación Ford la municipalidad de Delhi acaba de iniciar un pequeño proyecto experimental.

VIII. EFECTOS EN LA VIDA RURAL DE LOS CAMBIOS SOCIALES
QUE ACOMPAÑAN AL DESARROLLO ECONOMICO

32. El problema de la urbanización ha hecho pasar por alto la cuestión de los cambios en el sistema de vida de los habitantes de las zonas rurales que no emigran a las ciudades y se ha prestado muy escasa atención a los factores criminógenos que esta situación trae consigo. Además, las características sociales y los coeficientes de la delincuencia rural varían considerablemente y en algunas regiones son notorias las actividades ilegales, sin que ello tenga relación alguna con los programas de desarrollo económico y la urbanización. Es muy difícil por desgracia sacar conclusiones de un análisis de los coeficientes de la delincuencia urbana en relación con los de la delincuencia rural porque inconvenientes técnicos, en particular los relativos a las estadísticas, hacen que los resultados no sean fidedignos.

33. Sin embargo, algunos factores asociados a la evolución social que acompaña al desarrollo económico parecen revelar elementos probablemente perturbadores que tal vez contribuyan a la delincuencia en las zonas rurales. El trabajador migrante que regresa a su aldea con valores nuevos, en general más materialistas, y con un concepto muy distinto de las libertades y de las aspiraciones individuales, perturba el sistema establecido de autoridad en la aldea, siembra la semilla de la discordia e incita al rechazo de las normas de conducta imperantes. Esto no lleva inevitablemente a la delincuencia, pero, a menos que la situación se interprete correctamente y sea tratada como corresponde, puede muy bien producir ese resultado. En esas circunstancias, conviene que las autoridades locales estén preparadas para ayudar a la población rural a mantener la debida perspectiva y a apreciar con discernimiento los méritos del nuevo sistema de valores que indirectamente influye en la comunidad rural. Asimismo, es inevitable que la comunidad rural acoja con simpatía los cambios conducentes a la realización de sus aspiraciones legítimas y, en particular, a la de las aspiraciones de la juventud. Tratar de aislar a la comunidad rural de los cambios sociales provenientes en buena parte del medio urbano, sería no sólo desatinado sino inútil; los cambios sociales deben preverse, evaluarse y tenerse en cuenta en la vida de aldea.

34. Nada altera tanto la comunidad rural como el desarrollo de industrias manufactureras o extractivas en la zona rural. En este caso se introduce de repente un modo de vida social y económico completamente nuevo que los habitantes no han

buscado. Para impedir la forma de desintegración social que favorece la delincuencia habrá que hacer mucho más que lo que se ha hecho hasta ahora, habrá que preparar a la población rural para la llegada de las industrias en gran escala, estructurarlas de forma que se reduzcan al mínimo los elementos perturbadores y organizar programas para neutralizar sus efectos.

35. Sería conveniente estudiar los éxitos y los fracasos de las empresas industriales que han tratado ya de prevenir la desorganización social que acarrea su instalación en las zonas rurales, con miras a establecer un sistema general de normas para una prevención eficaz de los tipos de delincuencia a que se refiere el presente informe.

IX. OBSERVACIONES FINALES

36. El tema de la prevención de los tipos de delincuencia que son resultado de la evolución social que acompaña al desarrollo económico de los países menos desarrollados constituye ciertamente un elemento nuevo en la esfera de la prevención del delito y el tratamiento del delincuente. Hasta ahora se había tratado casi exclusivamente de incorporar principios humanitarios y de rehabilitación en el tratamiento de los delincuentes y por esta razón no se había prestado la debida atención a la preparación de programas bien fundamentados de prevención del delito. Cabe alegar que algunos métodos de tratamiento progresivo son en cierto modo preventivos porque impiden la repetición de los delitos o, porque, aplicados a tiempo, evitan que la delincuencia asuma proporciones graves. Puede sostenerse también que todas las medidas cuya finalidad es mejorar el nivel de vida y remediar los males sociales contribuyen en cierto sentido a la prevención del delito. No sería justo calificar de falaces a estos argumentos; pero importa señalar que los métodos y las medidas que invocan son demasiado generales para fundar en ellos los programas de acción especiales que se necesitan para prevenir los tipos de delincuencia de que trata éste informe.

37. Suele considerarse que los programas generales de servicios sociales son el elemento esencial de la prevención del delito (y, en particular, de los programas de prevención de la delincuencia juvenil) y con frecuencia para lograr que se apoye estos servicios se invoca precisamente esa razón. Es indudable que los programas de servicio social son útiles en ese sentido; pero experiencias recientes en algunos de los países más adelantados económicamente parecen indicar que son varios los servicios sociales que no contribuyen positivamente a la prevención del delito y de la delincuencia y, sobre todo, a la prevención de ciertas formas nuevas de delincuencia juvenil. Por otra parte, hay razones para creer que cuanto más se tengan en cuenta el delito y el delincuente al establecerse un servicio social determinado, y cuanto más especializado sea el personal de dichos servicios y mayor su experiencia en los asuntos relacionados con la conducta criminal, tanto mayor será la contribución de ese servicio a la prevención del delito y de la delincuencia. Esto indica que las personas encargadas de establecer las normas de la acción social en los países insuficientemente desarrollados sujetos a la

transformación social que acompaña al desarrollo económico deben cuidar de que el personal encargado de los servicios sociales esté especializado en cuestiones de delincuencia a fin de que tales servicios constituyan un elemento eficaz e importante de la prevención global organizada del delito.

38. Además, un programa general de acción para la prevención del delito no puede llevarse a cabo con sólo un cuerpo de trabajadores profesionales que procura resolver los problemas tratando cada caso individualmente. No sólo ningún gobierno podría conseguir y costear el innumerable personal necesario para esa clase de servicios sino que el criterio que en ese caso se aplicaría a la solución del problema sería demasiado limitado. Cualquier programa de acción de esa índole debe dar lugar a la iniciativa de la gente interesada y debe aplicarse a la textura básica de la sociedad.

39. En este documento se han indicado algunos criterios para la exploración, la experimentación y la evaluación. Se ha señalado la posibilidad de aprovechar los programas de desarrollo de la comunidad para preparar a las personas que viven en el campo a la vida en las ciudades; y especialmente los programas de desarrollo de la comunidad urbana para ayudar al habitante de la ciudad a adaptarse a una existencia nueva y compleja. Se han señalado medidas especiales para la juventud, en particular la utilización de los grupos espontáneos para promover valores y objetivos sociales y estabilizadores, y la organización de empleos adecuados para la juventud^{6/}. Entre los remedios propuestos se han citado medidas para mantener el régimen familiar extenso y soluciones supletorias como el fomento de las asociaciones tribales, el mantenimiento en la ciudad de ciertas características de la vida comunal de las aldeas y la prestación de asistencia a los asalariados a fin de alentarlos a proporcionar alojamiento a los ancianos de su familia en sus propios hogares urbanos. También se ha señalado la posible contribución de los sindicatos en materia de protección social y asistencia individual.

40. Además se ha indicado la necesidad de prevenir, tanto en el desarrollo económico rural como en el desarrollo económico urbano, los efectos socialmente perturbadores de la realización de proyectos económicos en gran escala. Esto supondría una valoración constante de las consecuencias sociales de los planes

^{6/} Para un examen más amplio de los programas de prevención de la delincuencia véase el informe de la Secretaría sobre las nuevas formas de delincuencia juvenil, A/CONF.17/7.

económicos a fin de eliminar cuanto fuera posible todos los elementos de perturbación social y de aplicar medidas sociales neutralizadoras en los casos en que la desintegración social fuera inevitable. Se señalaron especialmente los problemas que causa el desequilibrio demográfico. Al administrar justicia será preciso aplicar nuevos criterios constructivos, basados en el reconocimiento de los factores sociales que intervienen en cada caso, y que permitan una mayor flexibilidad en las sentencias relativas a infracciones a las reglas privativas de la vida urbana.

41. También convendría estudiar algunos elementos generales del carácter de una nación o de una comunidad para descubrir la forma de prevenir la delincuencia que trae su origen de la evolución social que acompaña al desarrollo económico en los países menos desarrollados. A este respecto señalaremos las observaciones hechas en el seminario sobre urbanización patrocinado conjuntamente por las Naciones Unidas y la UNESCO cuando se examinó el tema del delito y de la delincuencia en relación con la urbanización:

"Se entendió que los países asiáticos podían evitar que el delito y la delincuencia alcanzaran el nivel a que habían llegado en los países occidentales en circunstancias análogas, gracias a las características siguientes de muchas naciones asiáticas: 1) el gran predominio del sentimiento religioso que tiene considerable fuerza obligatoria y representa una forma de control social; 2) el efecto estabilizador del gran nacionalismo propio de muchos países asiáticos; 3) la orientación general de los gobiernos de Asia hacia el concepto del estado social en que el gobierno se ocupa activamente del bienestar de cada individuo así como del progreso social general y de la protección social general. Se entendió además que los países asiáticos podrían aprovechar las experiencias de los países occidentales a medida que progresara la urbanización."

Esas opiniones fueron presentadas como hipótesis. Para poderlas aceptar como elementos integrantes de una política preventiva es indispensable evaluarlas previamente en forma correcta. Además habría que determinar si esas hipótesis, que tal vez sean acertadas con respecto a los países asiáticos, son aplicables a los países del Oriente Medio, de Africa o de América Latina.

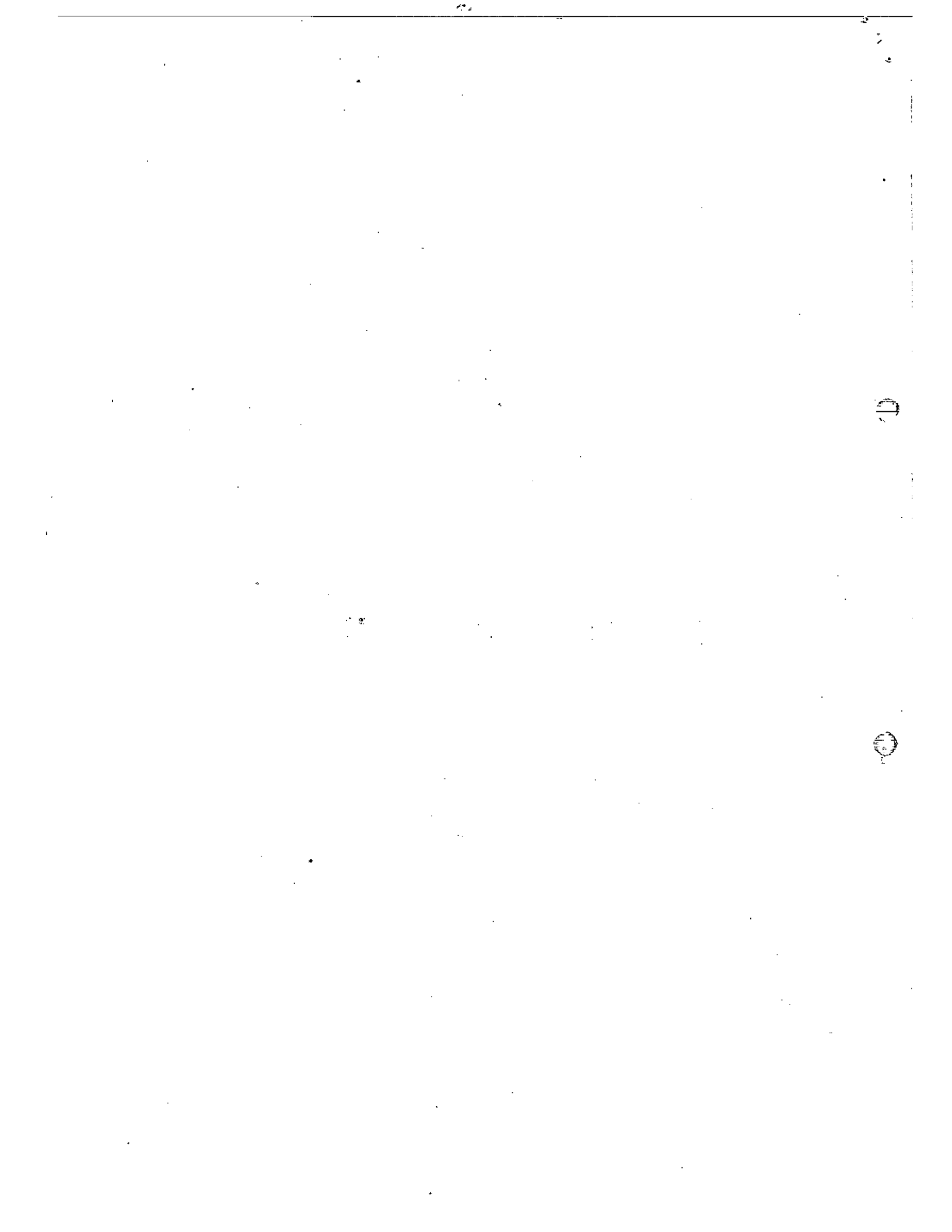
42. Este campo de investigaciones es muy importante ya que basándose en esas suposiciones generales sería posible evitar que la evolución social y el desarrollo económico traigan consigo la propagación en gran escala del delito. En el seminario mencionado se sostuvo, en efecto, que era posible evitar que la creciente urbanización de Asia acarrease grandes aumentos del crimen y la delincuencia.

43. Es evidente que en la actualidad sólo se tiene una idea muy general de lo que debería ser una política social sana y realista destinada a prevenir la delincuencia. Es necesario seguir experimentando, y esos experimentos deben ir acompañados de investigaciones y evaluaciones adecuadas. Para ello es preciso que cada país procure resolver el problema con la ayuda de una intensa colaboración internacional.

Bibliografía

1. Aubin, P. La délinquance juvénile outre-mer. Rééducation (París) 9:1-30, agosto-septiembre de 1955.
2. Balandier, G. Problèmes de désorganisation sociale liés à l'industrialisation et à l'urbanisation dans les pays en cours de développement économique rapide, Information (París) 6:1-15, octubre de 1955.
3. Banerjee, Gauri. Sex delinquent women and their rehabilitation. Bombay, Tata Institute of Social Sciences, Oficina de Investigaciones y Publicaciones, 1955, 142 págs.
4. Birmania. Ministerio de Bienestar Social. Informe de la Comisión de lucha contra la prostitución, 1955. En preparación. (Texto original en idioma birmano.)
5. Busia, K.A. Report on a social survey of Sekondi Takeradi. Londres, Funcionarios de la Corona encargados de las Colonias, en nombre del Gobierno de la Costa de Oro, 1950. 164 págs.
6. Enochs, E.S. The children of Latin America in an age of anxiety, Journal of Educational Sociology (Nueva York), 28:299-307, marzo de 1955.
7. Eisenstadt, S.N. Delinquent group formation among immigrant youth. British Journal of Delinquency (Londres), 2:34-45, julio de 1951.
8. Hellmann, Ellen. Rooiyard; A sociological survey of an urban native slum yard. Londres, [Oxford University Press], 1948, 125 págs. (The Rhodes-Livingstone Papers No. 13.)
9. India. Intelligence Bureau. Criminality resulting from social changes and economic development. 1956. 14 págs., en preparación.
10. Lee, Rose Hum. The city, urbanism and urbanization in mayor world regions. Philadelphia, Lippincott, 1955. 568 págs.
11. Prevention of juvenile delinquency. The Annals of the American Academy of Political and Social Science (Filadelfia), volumen 322, 1959. 213 págs. Número especial.
12. Reifen, David. Juvenile delinquency in a changing society (Environmental factors among juvenile delinquents in Tel Aviv, Israel). Jewish Social Service Quarterly (Nueva York) 31:401-416, verano de 1955.
13. Report of the Conference on Urban Problems in East and Central Africa held in Ndola, Northern Rhodesia, febrero de 1958. Journal of African Administration (Londres) 10:182-251, octubre de 1958.

14. Naciones Unidas. Procesos y problemas de la industrialización en los países insuficientemente desarrollados. E/2670. Nueva York, 1955. 177 págs. (Número de venta:1955.II.B.1.) (El original inglés ha sido traducido al francés y al español.)
15. _____. Informe del Comité Asesor Especial de Expertos en la prevención del delito y el tratamiento del delincuente. E/CN.5/298, 25 de junio de 1953, 19 págs. (El original inglés ha sido traducido solamente al francés.)
16. _____. Informe sobre una política coordinada relativa al nivel de vida familiar ST/SOA/34. Nueva York, septiembre de 1957. 71 págs. (Número de venta:1957.IV.7.) (El original inglés ha sido traducido al francés y al español.)
17. _____. Informe sobre la situación social en el mundo. E/CN.5/324/Rev.1-ST/SOA/33. Nueva York, abril de 1957. 204 págs. (Número de venta:1957.IV.3.) (El original inglés ha sido traducido al francés y al español.)
18. _____. Aspectos sociales de la industrialización en Africa, en las regiones rurales situadas al sur del Sáhara. Informe preparado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. A/AC.35/L.250, 12 de julio de 1957. 27 págs.
19. _____. Estudio especial sobre las condiciones sociales en los territorios no autónomos. ST/TRI/SER.A/14. 261 págs. Nueva York, 1958. (Número de venta:58.VI.B.2.)
20. _____. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Social implications of industrialization and urbanization in Africa South of the Sahara, París, 1956. 743 págs. (Tensions and Technology Series.)
21. _____. The social implications of industrialization and urbanization; Five studies in Asia. Calcuta, 1956. 268 págs.
22. _____. Urbanization in Asia and the Far East; Proceedings of the joint UN/UNESCO Seminar, Bangkok, 8-18 agosto de 1956. Calcuta, 1957. 286 págs.
23. _____. Federación Mundial para la Salud Mental. Africa, social change and mental health. Londres, 1959. 40 págs.



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.