



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito



CENTRO
INTERNACIONAL
PARA LA
PREVENCIÓN
DE LA CRIMINALIDAD



**Manual sobre la aplicación eficaz
de las Directrices para
la prevención del
delito**

SERIE DE MANUALES SOBRE JUSTICIA PENAL

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO
Viena

Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito

SERIE DE MANUALES SOBRE JUSTICIA PENAL



NACIONES UNIDAS
Nueva York, 2011

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Núm. de venta: S.10.IV.9

ISBN 978-92-1-330219-4

© Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, octubre de 2011. Reservados todos los derechos.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no entrañan, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

La información acerca de localizadores uniformes de recursos y de enlaces con sitios de Internet contenida en la presente publicación se brinda para comodidad del lector y es correcta en la fecha de publicación. Las Naciones Unidas no asumen ninguna responsabilidad por la exactitud constante de dicha información ni por el contenido de ningún sitio externo de Internet.

Producción editorial: Sección de Servicios en Inglés, Publicaciones y Biblioteca, Oficina de las Naciones Unidas en Viena.

Reconocimientos

El Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito ha sido elaborado por Margaret Shaw, directora de Análisis e Intercambio del Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad de Montreal (Canadá), para la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Se basa en un plan esquemático concebido por Valerie Sagant, directora general, y Vivien Carli, analista del citado Centro.

El *Manual* ha sido revisado en sucesivas reuniones de grupos de expertos celebradas en el Ministerio Federal de Justicia de Berlín, del 2 al 4 de julio de 2008, y en Montreal el 26 de junio de 2009. La UNODC desea expresar su reconocimiento por las valiosas aportaciones de Kauko Aromaa, Alioune Badiane, Rosemary Barbaret, Claudio Beato, Oscar Bonilla, Elías Carranza, Benoit Dupont, Barbara Holtmann, Peter Homel, Mary-Anne Kirvan, Erich Marks, Albert Alvarado Mendoza, Laura Petrella, Valerie Sagant, Benjamín Santa María, Masamba Sita, Cindy Smith, Elrena Van der Spuy y Jennifer Wood.

Los siguientes miembros del personal de la UNODC también han contribuido a la elaboración del informe: Estela-Marís Deon, Slawomir Redo, Anna Giudice Saget y Oliver Stolpe, además de Julien Piednoire (pasante).

El Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad agradece el apoyo brindado por el Gobierno del Canadá para la realización del *Manual*. La UNODC desea asimismo expresar su agradecimiento por los fondos que ha aportado el Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional del Canadá para la impresión y difusión del *Manual* y su traducción a los idiomas español, francés y portugués.

Índice

Introducción	1
A. Introducción al <i>Manual</i>	1
B. Destinatarios del <i>Manual</i>	3
C. La importancia del contexto en la prevención del delito: países de ingresos altos, medianos o bajos	5
D. Ayuda de donantes, eficacia y sostenibilidad	5
E. Amplia experiencia	7
I. Prevención del delito: introducción	9
A. Conceptos de prevención del delito	9
B. Enfoques colectivos de la prevención del delito e importancia del papel de los gobiernos	19
C. Principios básicos que inspiran las Directrices para la prevención del delito	23
D. Apoyo internacional a las Directrices para la prevención del delito adoptadas por las Naciones Unidas	26
E. Puesta en práctica de las Directrices para la prevención del delito: elementos clave para elaborar estrategias amplias y eficaces de prevención del delito	29
II. El papel primordial de los gobiernos	31
A. La prevención del delito como tema permanente de gobierno	31
B. Una autoridad central permanente	32
C. Un plan con prioridades y objetivos claros	35
D. Coordinación y asociaciones multisectoriales	37
E. Educación pública y los medios de comunicación	40
F. Sostenibilidad y rendición de cuentas en los programas	42
G. Capacitación y creación de capacidad en el ámbito de gobiernos y otros organismos	44
III. Prevención del delito basada en el conocimiento	51
A. Fundamento de la prevención proactiva y eficaz	51
B. Conocimiento amplio y de tipo inclusivo	53
C. Tipos de conocimientos necesarios	54

D.	Desarrollo del conocimiento basado en datos objetivos	59
E.	Fuentes de datos y herramientas para aplicar un enfoque basado en el conocimiento	60
IV.	Planificación, seguimiento y evaluación	69
A.	El proceso de planificación	69
B.	Vinculación de la delincuencia organizada transnacional con las estrategias nacionales y locales	71
C.	Planificación y ejecución de políticas nacionales	74
D.	Planificación a nivel de gobiernos locales	78
E.	Ejecución y evaluación	86
V.	Enfoque multidisciplinar y trabajo en asociación	95
A.	Las asociaciones: un elemento dificultoso pero importante	95
B.	Un asociado fundamental: la policía	99
C.	Asociados importantes: los sectores de urbanismo y medio ambiente	106
D.	Asociados importantes: el sector de la justicia y los servicios de reinserción	108
VI.	Trabajo con las comunidades y la sociedad civil	111
A.	Mejoras derivadas de la prevención del delito	111
B.	Movilización de la sociedad civil	112
C.	La contribución de las organizaciones no gubernamentales	114
D.	Participación del sector privado	117
VII.	Conclusión	121

The background of the top section of the page features a soft-focus photograph of a park. In the foreground, there are several swings hanging from a chain, with a ball in the air between them. The scene is bathed in a light, hazy blue light, creating a serene and somewhat melancholic atmosphere. A solid red vertical bar is visible on the far left edge of the page.

Introducción

A. Introducción al *Manual*

Ningún lugar está exento de delitos, violencia y victimización, una realidad que puede conducir a situaciones como las siguientes: países con elevados porcentajes de jóvenes que mueren antes de hacerse adultos; sociedades con familias que han perdido a alguno de los suyos o tienen miembros en prisión, que viven en la pobreza y sin acceso a ayudas o fuentes legítimas de ingresos; barrios donde se producen guerras entre bandas o donde parece haber escasa protección y seguridad públicas; mujeres sometidas a violencia doméstica o que corren el riesgo de sufrir agresiones sexuales en espacios públicos; barrios cuyos niveles de criminalidad e inseguridad han hecho que los comercios y las familias se aislen de los demás ciudadanos y la vida pública resguardándose tras rejas y medidas de seguridad privada; y migrantes y grupos minoritarios que viven en áreas deterioradas y aisladas o asentamientos improvisados y son objeto de acoso racista y victimización.

Todos los países se esfuerzan por garantizar la seguridad de sus ciudadanos y mejorar su calidad de vida. En las Directrices para la prevención del delito elaboradas por las Naciones Unidas cristalizan y se recogen años de experiencia y pruebas destinadas a responder a estos problemas. Estas experiencias demuestran que los países pueden construir comunidades más seguras adoptando enfoques prácticos y concretos, muy diferentes y menos costosos que las reacciones y respuestas represivas y disuasorias.

El presente *Manual* forma parte de una serie de herramientas prácticas elaboradas por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) para ayudar a los países a aplicar las reglas y normas de prevención del delito y justicia penal. Estas reglas y normas respaldan el estado de derecho, los derechos humanos y una cultura de la legalidad promoviendo la prevención del delito y la reforma de la justicia penal. El *Manual* puede utilizarse en diversos contextos, incluso en el marco de los proyectos de la UNODC relativos a asistencia técnica y creación de capacidad, bien sea en forma de documento de referencia o bien como herramienta de formación. Ya existen varios trabajos complementarios, entre ellos las

publicaciones *Crime Prevention Assessment Tool*¹ y *Handbook on Planning and Action for Crime Prevention in Southern Africa and the Caribbean Regions*².

El *Manual* ofrece una visión general precisa de las consideraciones principales que deben tenerse en cuenta a la hora de planificar y ejecutar estrategias e intervenciones sobre prevención del delito. Reconoce también que existen algunas diferencias significativas entre regiones y países en lo que respecta a los desafíos planteados por el delito y la victimización y la importancia de adaptar los programas a contextos locales. Se hace especial hincapié en cómo las estrategias de prevención del delito basadas en las directrices elaboradas por las Naciones Unidas se pueden implantar y mantener a lo largo del tiempo.

El Consejo Económico y Social adoptó dos conjuntos de directrices para la prevención del delito en 1995 y 2002: las Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana (resolución del Consejo Económico y Social 1995/9, anexo) y las Directrices para la prevención del delito (resolución del Consejo Económico y Social 2002/13, anexo). Junto con otras resoluciones más recientes, subrayan el hecho de que las estrategias de prevención del delito deben marchar al compás de la reforma de la justicia penal. En 2002, por ejemplo, la Asamblea General, en su resolución 56/261 invitó a los Estados Miembros, entre otras cosas, a promover una estrecha cooperación entre sectores como los de justicia, salud, educación y vivienda a fin de apoyar la prevención del delito y colaborar con la sociedad civil eficazmente. En su resolución 2005/22, el Consejo Económico y Social pidió a la UNODC que concediera la debida atención a la prevención del delito con vistas a lograr un enfoque equilibrado entre esa prevención y las medidas adoptadas en la esfera de la justicia penal.

Dada la creciente concentración de delincuencia y victimización en las ciudades, las Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana prestan especial atención a la forma de diseñar y aplicar la prevención del delito en áreas urbanas. Recomiendan que los proyectos de cooperación para prevenir esa delincuencia se basen en un enfoque local de los problemas de criminalidad y el uso de un plan de acción preventivo integrado que debería partir de un diagnóstico local de tales problemas y comprender una serie de participantes, tener en cuenta la importancia de factores como la vivienda, la salud y la educación, y considerar la posibilidad de tomar medidas que vayan desde la prevención primaria hasta la de la reincidencia.

Asimismo, las Directrices establecen algunas de las obligaciones que las autoridades de cualquier nivel deben cumplir al ejecutar el plan de acción, entre ellas respetar los principios fundamentales de derechos humanos, fomentar o realizar tareas de capacitación e información adecuadas, y evaluar de manera regular las estrategias aplicadas para determinar su eficacia y revisarlas cuando sea necesario.

¹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *Cross-Cutting Issues: Crime Prevention Assessment Tool* (HS/1232/09E), Criminal Justice Assessment Toolkit, núm. 5 (Nueva York, 2009).

² Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.09.IV.1.

Las Directrices para la prevención del delito se basan en las adoptadas en 1995. Reseñan las considerables ventajas que una buena prevención del delito puede aportar a las ciudades y las áreas urbanas, desde mejorar la calidad de vida social y económica de las ciudades y sus habitantes, hasta contribuir, a la larga, a reducir los gastos de justicia penal, salud y otros servicios:

Hay indicios claros de que las estrategias de prevención del delito bien planificadas no solo previenen el delito y la victimización, sino que también promueven la seguridad de la comunidad y contribuyen al desarrollo sostenible de los países. Las políticas responsables y eficaces de prevención del delito mejoran la calidad de vida de todos los ciudadanos. Producen beneficios a largo plazo al reducir los costos relacionados con el sistema formal de justicia penal, así como otros costos sociales resultantes de la delincuencia. La prevención del delito ofrece oportunidades para aplicar un enfoque más económico a los problemas de la delincuencia (párrafo 1 de las Directrices).

Desde que se adoptaron estas Directrices se concede renovada atención a los efectos de la globalización y rápido aumento de la urbanización en los niveles de criminalidad y victimización, especialmente en las áreas urbanas densamente pobladas. La recesión económica aumenta la preocupación por las repercusiones que puedan tener la globalización y la urbanización en la seguridad y protección ciudadanas. Cada vez se hace más evidente la importancia de elaborar respuestas planificadas a los cambios de tanto alcance. En su resolución 2008/24, el Consejo Económico y Social volvió a reclamar mayor atención para la prevención de la delincuencia urbana y subrayó la importancia de un enfoque capaz de integrar las consideraciones sobre prevención del delito en los programas y políticas sociales y económicas pertinentes.

En los últimos años, la comunidad internacional ha reconocido que el progreso en general, y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en particular, dependen de que se establezcan sociedades seguras. Los altos niveles de violencia en las ciudades y comunidades perjudican al avance social y económico, así como a la moral y bienestar de los ciudadanos. Como se afirma en el informe del Secretario General sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos (S/2004/616, párrafo 4): “la prevención es el primer imperativo de la justicia”.

B. Destinatarios del *Manual*

El presente *Manual* se ha redactado pensando en diversos destinatarios. El principal de ellos es los gobiernos dado que, como se recalca en las Directrices para la prevención del delito, estos desempeñan un papel clave en la formulación de políticas generales y en la tarea de promover, coordinar y apoyar esa prevención. Los principios en que se basan las Directrices son importantes para todos los países y todos los niveles de gobierno, independientemente de sus estructuras políticas o administrativas

o de la etapa de desarrollo económico en que se encuentren. Así pues, tanto los gobiernos nacionales como los regionales y los locales tienen oportunidades y funciones destacadas que desempeñar. El presente *Manual* ofrece ejemplos de elaboración de estrategias y programas que serán útiles para los encargados de formular políticas y los profesionales a todos los niveles de autoridad pública y en contextos de ingresos tanto altos como medianos y bajos. Uno de los aspectos más importantes de la inversión en políticas preventivas del delito es que pueden producir reducciones significativas del costo de la justicia penal y otros servicios públicos, y aportar beneficios considerables a la sociedad.

El segundo destinatario es en particular los donantes y organismos de cooperación, tanto nacionales como regionales o internacionales. La prevención del delito y la reducción de la violencia tienen un papel cada vez más destacado en los programas de tales organismos para el desarrollo. El presente *Manual* facilita una orientación sobre las herramientas para determinar los componentes principales de estos programas y la labor de asistencia técnica a la que contribuyen.

Por último, las personas que con diferentes competencias y funciones actúan en la prevención del delito, ya sean responsables de formular políticas, funcionarios de policía, jueces y fiscales, funcionarios de servicios de libertad vigilada, trabajadores sociales, personal sanitario y otros profesionales, investigadores, organizaciones cívicas o comunidades, encontrarán ejemplos, referencias y recursos que pueden ser útiles para desarrollar y ejecutar proyectos.

El presente *Manual* pretende llegar a toda esta diversidad de destinatarios. Trata de los principios básicos que inspiran las Directrices para la prevención del delito y analiza el conjunto de enfoques actualmente existentes para dicha prevención, así como las principales recomendaciones para organizar una estrategia o un programa preventivo basado en estos principios. Incluye además información sobre los tipos de métodos y herramientas que pueden utilizarse y están cada vez más disponibles.

Los capítulos I, II y III presentan una visión general de la prevención del delito y los distintos enfoques que cabe adoptar, la importancia del liderazgo de las autoridades de gobierno para elaborar políticas estratégicas y facilitar su aplicación, y los tipos de información y recursos necesarios para que los programas resulten eficaces. Estas secciones serán de especial interés para los altos funcionarios gubernamentales encargados de formular políticas sobre cuestiones relativas a la seguridad y protección a nivel nacional o local.

Los capítulos IV, V y VI profundizan en la planificación y ejecución, las dificultades del trabajo en asociación multisectorial y el valioso papel que puede desempeñar la sociedad civil. Estas secciones serán de utilidad para profesionales, administradores y directores de políticas e investigadores que trabajen más directamente sobre el terreno, así como para las organizaciones cívicas.

Se incluyen algunos ejemplos de técnicas, proyectos y herramientas, así como información sobre fuentes y recursos útiles.

C. La importancia del contexto en la prevención del delito: países de ingresos altos, medianos o bajos³

Muchos programas de prevención del delito se elaboraron y evaluaron inicialmente en países de ingresos altos que contaban con recursos considerables, pero la experiencia de estos países no siempre es directamente aplicable o adecuada a entornos menos desarrollados. En el debate sobre qué tipos de programas e intervenciones son eficaces también han influido desproporcionadamente las investigaciones llevadas a cabo en países desarrollados. Las afirmaciones sobre la eficacia de algunas intervenciones han inducido a varios países a intentar reproducir programas aplicados por otros. Por ejemplo, en la década de 1990, Sudáfrica intentó reproducir varios enfoques de vigilancia policial y prevención que habían sido eficaces en el Reino Unido o los Estados Unidos⁴. Con frecuencia esta reproducción de programas no ha resultado satisfactoria debido a las dificultades inherentes a los distintos entornos y porque el éxito de un programa depende en gran medida del grado de adaptación a las necesidades locales y del acierto en su aplicación.

Afortunadamente, en los últimos años se ha reconocido este problema y la atención se ha desplazado, pasando de determinar lo que tiene eficacia a comprender por qué los proyectos son eficaces. En consecuencia se tiene más en cuenta la necesidad de ajustar y adaptar las estrategias de prevención del delito al contexto de los distintos países y regiones. Las circunstancias económicas y sociales de un país, su nivel de desarrollo y capacidad y su historia política son también factores que influyen en las necesidades del mismo, el tipo de problemas delictivos que tiene y la viabilidad e idoneidad de las intervenciones. Las Directrices para la prevención del delito reconocen este hecho y destacan la importancia de adaptar las buenas prácticas a los contextos locales.

D. Ayuda de donantes, eficacia y sostenibilidad

Es posible que los países en desarrollo tengan un pasado reciente de guerra y conflicto, lo que provoca dificultades considerables. A menudo se observa en estos países una gran carencia de personal instruido y capacitado, infraestructura y servicios básicos deficientes y altos niveles de desempleo lo que, unido a los elevados niveles de violencia y victimización, plantea enormes retos. De todas formas, los países de ingresos bajos y medianos van adquiriendo experiencia y ya existen algunas prácticas eficaces bien evaluadas. También han empezado a aumentar los intercambios Sur-Sur entre países con problemas económicos y sociales similares. En lugar de trasplantar

³La definición de países de ingresos altos, medianos y bajos se basa en el índice de desarrollo humano empleado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Combina medidas de la esperanza de vida, la alfabetización y escolarización y el producto interno bruto per cápita. En 2009, se creó una cuarta categoría, “ingresos muy altos”, pero el presente *Manual* contempla solo las tres categorías originales.

⁴Erich Pelsler, ed., *Crime Prevention Partnerships: Lessons from Practice* (Pretoria, Institute of Security Studies, 2002).

programas de países de ingresos altos, los países de ingresos medianos y bajos son cada vez más innovadores en la configuración de proyectos que respondan a sus circunstancias y el aprovechamiento de sus propias capacidades.

No obstante, en algunos de estos países afectados por niveles de delincuencia muy elevados, la presión pública para que se refuercen y endurezcan las medidas de justicia penal es intensa, por lo que la prevención rara vez ha sido financiada o aplicada plenamente.

Otro problema es que la ayuda de los donantes a los países en desarrollo en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal es a menudo ineficaz o insostenible una vez finalizados los programas. Esto se debe en parte a la tendencia de los países u organizaciones donantes a imponer sus propios calendarios financieros y de presentación de informes, evaluaciones de necesidades o programas, en lugar de trabajar con los países receptores. Estos problemas han suscitado mayor atención. Por ejemplo, en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo: apropiación, armonización, alineación, resultados y responsabilidad mutua, se hace hincapié, entre otros factores, en que los países receptores deben participar en la definición de los problemas y las soluciones desde el principio⁵. Los donantes han de ser flexibles y sensibles a los calendarios financieros y administrativos de los países receptores.

La Declaración de París se refiere a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y establece las formas en que los países donantes deberían prestar y gestionar la ayuda para que tenga mayor efecto en la reducción de la pobreza y la desigualdad, aumente el crecimiento, cree capacidad y acelere el logro de los Objetivos. La Declaración establece cinco compromisos generales de asociación, basados en las enseñanzas de la experiencia, relativos a apropiación, alineación, armonización, resultados y responsabilidad mutua. Estos compromisos se han ideado con vistas a aumentar la eficacia de la ayuda adaptándola a las situaciones de los distintos países, e incluyen 12 indicadores concretos para estimular los avances, más un calendario y metas. Subrayan además la importancia de supervisar y evaluar la ejecución. El desarrollo de capacidad es considerado como un objetivo principal del desarrollo nacional y la reducción de la pobreza⁶.

Los compromisos de asociación incluidos en la Declaración de París son los siguientes:

Apropiación

Los países socios ejercen una función rectora real sobre sus políticas y estrategias de desarrollo y coordinan las acciones al efecto

⁵Margaret Shaw e Yvon Dandurand, eds., *Maximizing the Effectiveness of Technical Assistance Provided in the Fields of Crime Prevention and Criminal Justice*, HEUNI Publication Series, núm. 49 (Helsinki, Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas, 2006).

⁶Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice*, DAC Guidelines and Reference Series (París, 2006). Véase también Organización Mundial de la Salud, *Preventing Violence and Reducing its Impact: How Development Agencies Can Help* (Ginebra, 2008) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *Armed Violence Reduction: Enabling Development*, Conflict and Fragility Series (París, 2009).

Alineación	Los donantes basan su apoyo global en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios
Armonización	Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y eficaces colectivamente
Gestión orientada a los resultados	Gestión de recursos y mejora de la toma de decisiones para la obtención de resultados
Responsabilidad mutua	Los donantes y los socios son responsables de los resultados en materia de desarrollo

Últimamente se ha prestado mayor atención a reducir la violencia armada, habida cuenta del enorme costo que supone para los países y poblaciones y de su repercusión en el progreso económico, los derechos humanos y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se reconoce claramente la importancia de la prevención y reducción de la violencia armada. La Declaración de Ginebra sobre la violencia armada y el desarrollo (A/63/494, anexo I), la labor del Programa interinstitucional de prevención de la violencia armada y un estudio de los actuales enfoques políticos prometedores realizado por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos en 2009, son ejemplos del esfuerzo concertado a nivel internacional con el fin de elaborar estrategias viables para prevenir la violencia armada⁷.

E. Amplia experiencia

La prevención del delito exige que gobiernos, instituciones y organizaciones cambien su forma de actuar pues, al tratar de aplicarla, los países de todas las regiones se han enfrentado con dificultades. Son muchas las enseñanzas resultantes de las experiencias, tanto satisfactorias como fallidas, llevadas a cabo en el Norte y el Sur. Por consiguiente, en el presente *Manual* se aprovecha la experiencia reciente de una variedad de países de todas las regiones para ilustrar no solo buenas prácticas y resultados sino también iniciativas que, aunque bien planificadas y ejecutadas, han tenido algunas consecuencias imprevistas o, en algunos casos, han fracasado totalmente en la consecución de sus objetivos. Es esencial aprender de tales experiencias al seguir aplicando las reglas y normas adoptadas por las Naciones Unidas.

El capítulo siguiente del presente *Manual* contiene una introducción a la doctrina de la prevención del delito y las ventajas de su aplicación por parte de los gobiernos, así como una visión general de las Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana, las Directrices para la prevención del delito y otras reglas y normas internacionales que la respaldan.

⁷Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *Armed Violence Reduction: Enabling Development, Conflict and Fragility Series* (París, 2009).

I. Prevención del delito: introducción

Este capítulo tiene dos objetivos principales. El primero es presentar algunos de los conceptos y términos empleados habitualmente en la prevención de la delincuencia (sección A) y el segundo, analizar el marco conceptual de referencia en esa materia trazado en las Directrices para la prevención del delito, en especial la importancia capital de los enfoques colectivos y el papel de los gobiernos, los beneficios que pueden aportar las estrategias y programas de prevención sostenidos, los principios en que estas estrategias deberían basarse, así como otros instrumentos internacionales que dan apoyo a los enfoques preventivos (sección B).

Las directrices sobre prevención del delito adoptadas por el Consejo Económico y Social en 1995 y 2002 reflejan la evolución del conocimiento y la experiencia en materia de prevención que ha tenido lugar en las dos últimas décadas aproximadamente. Como resultado de la labor práctica, la investigación y la evaluación realizadas en muchos países y regiones, la prevención ha pasado de ser un campo de trabajo bastante limitado, a cargo principalmente de la policía, a constituir una esfera más amplia de actividades en las que intervienen numerosas instituciones y sectores de la sociedad.

En el párrafo 3 de las Directrices para la prevención del delito se define dicha prevención como un concepto que comprende:

las estrategias y medidas encaminadas a reducir el riesgo de que se produzcan delitos y sus posibles efectos perjudiciales para las personas y la sociedad, incluido el temor a la delincuencia, y a intervenir para influir en sus múltiples causas.

A. Conceptos de prevención del delito

Factores de fondo que propician el delito y la victimización

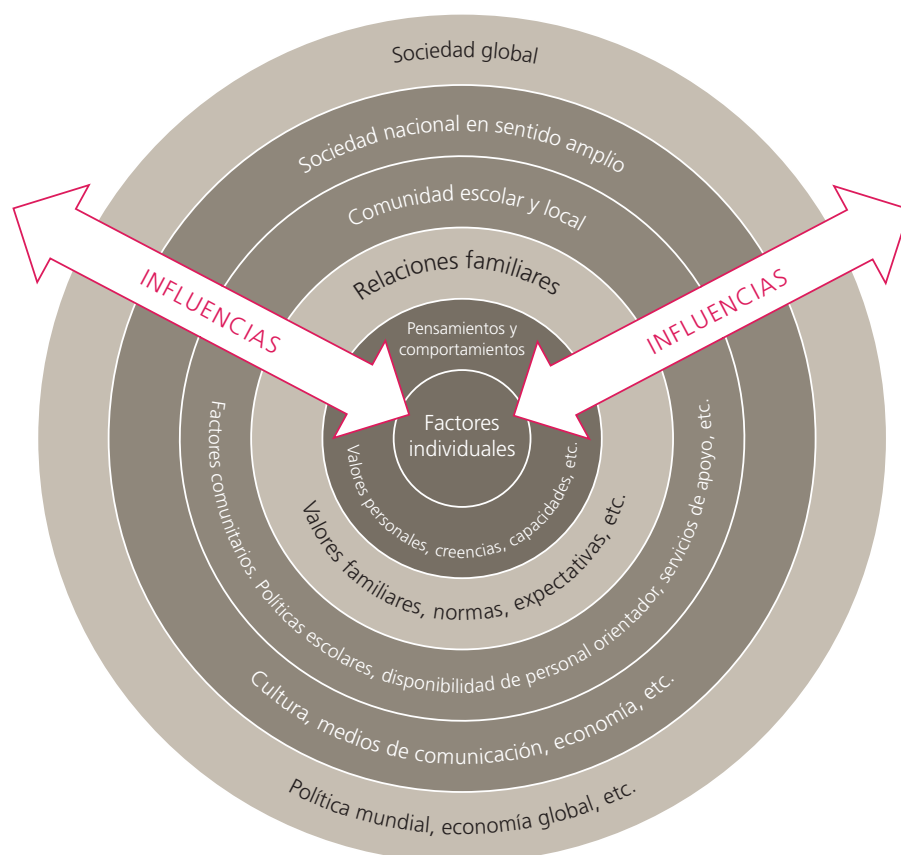
La prevención del delito se ha convertido en un componente cada vez más importante de muchas estrategias nacionales de seguridad pública. El concepto de prevención

se basa en la idea de que el delito y la victimización se ven favorecidos por numerosos factores causales o de fondo, los cuales son resultado de una amplia gama de elementos y circunstancias que influyen en la vida de las personas y las familias a medida que pasa el tiempo, y de los entornos locales, así como situaciones y oportunidades que facilitan la victimización y la delincuencia.

Determinar qué factores están asociados a los diferentes tipos de delitos puede dar lugar a la elaboración de una serie de estrategias y programas para cambiar estos factores y prevenir o reducir la incidencia de tales delitos.

Estos factores causales o de fondo se denominan a menudo factores de riesgo⁸. Se trata en particular de las alteraciones y tendencias mundiales que afectan a las condiciones sociales y económicas de regiones y países, los factores que influyen en los distintos países y entornos y comunidades locales, los relacionados con la familia y los parientes cercanos, y los que afectan a los individuos. La figura 1 ilustra la naturaleza polifacética de los factores que influyen en el delito y la violencia.

Figura 1. Factores que influyen en los riesgos de delito y violencia^a



^a Adaptado de Ann Masten y Jenifer Powell, "A resiliency framework for research, policy and practice:" en *Resilience and Vulnerability: Adaptation in the Context of Childhood Adversities*, Suniya Luthar, ed. (Cambridge, Cambridge University Press, 2003), págs. 1 a 29. El modelo ecológico de la Organización Mundial de la Salud para la comprensión de la violencia también hace hincapié en los factores sociales, comunitarios, de relaciones e individuales [véase Etienne G. Krug y otros, eds., Informe mundial sobre la violencia y la salud (Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2002), pág. 12].

⁸ "Factores de riesgo" es un término empleado especialmente en la esfera de la prevención con miras al desarrollo que denota las características que influyen en las personas o los tipos de delitos. Aquí se usa en sentido amplio.

A nivel mundial, los grandes movimientos de población, la rápida urbanización, los desastres ambientales, las recesiones económicas y los cambios en las tendencias del comercio y las comunicaciones o en las características de la delincuencia organizada pueden tener graves consecuencias para las regiones y los países. Estos hechos pueden influir en la situación de una región o la economía política de un país, así como en la infraestructura y la capacidad de gobierno. La delincuencia organizada internacional a menudo se aprovecha de las estructuras e instituciones de gobierno débiles, y el aumento del tráfico de drogas, armas o personas puede empeorar en gran medida los niveles de delito y violencia. Las consecuencias de tales tendencias mundiales también se ven afectadas por las políticas regionales o nacionales, que pueden agravarlas o mitigarlas. Las políticas de migración, por ejemplo, pueden tener efectos sobre el alcance de la trata de personas y el número de víctimas y autores de tal delito.

A nivel nacional, la amplitud de la disparidad de ingresos domésticos existente entre las clases más pobres y más ricas de un país, los niveles de corrupción, la calidad de la infraestructura y las instituciones, así como los patrones sociales y culturales pueden crear situaciones que aumenten los riesgos de delito y victimización. El coeficiente de Gini mide la igualdad de ingresos en un país, y constituye una herramienta útil para comparar los niveles de disparidad entre países⁹.

A nivel local, las deficiencias de la infraestructura y las autoridades fiscales y administrativas, las precarias condiciones de vivienda y vecindad, la falta de buenos servicios de educación y sanidad, el alto desempleo y el fácil acceso a las drogas o las armas pequeñas son elementos capaces de aumentar los riesgos. En las ciudades, suelen existir marcadas discrepancias y desigualdades entre diferentes sectores geográficos. Las escuelas precarias o desorganizadas pueden dar lugar a bajos niveles de rendimiento, abandono escolar, conductas intimidatorias y expulsión de la enseñanza, hechos que, según se ha constatado, son factores de riesgo que favorecen la delincuencia y la victimización en niños y jóvenes.

A nivel individual, los factores de riesgo que propician la delincuencia y la victimización incluyen rasgos biológicos y personales que pueden llevar, por ejemplo, a conductas agresivas precoces o grave abuso de sustancias. Los factores de riesgo asociados a las relaciones de familia incluyen características como una paternidad severa o errática, los conflictos, la violencia y el abuso en el hogar, circunstancias familiares como la pobreza y el aislamiento, y las relaciones con amigos y compañeros que incitan a los jóvenes a correr riesgos y a infringir la ley.

Conocer los factores que ponen en riesgo a poblaciones, comunidades e individuos permite canalizar los programas de prevención hacia las áreas y barrios en alto riesgo, o los grupos de personas ya sumidos en la delincuencia o en situación de riesgo. A nivel nacional, esto es útil a los gobiernos para priorizar los problemas de criminalidad y dedicar programas a las regiones, ciudades o sectores que parezcan más vulnerables. Se ha demostrado que esta dedicación de programas y fondos para atender las

⁹Véase Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), *The State of the World's Cities 2008/2009: Harmonious Cities* (Londres, Earthscan, 2008), donde se analiza el coeficiente de Gini y la relación entre desigualdad y delito y victimización, especialmente en las áreas urbanas.

necesidades principales es una manera eficaz y económica de reducir los niveles de delito y victimización.

Sin embargo, siempre se tiende a conceder demasiada importancia al papel de los factores individuales en los programas de prevención, por ejemplo, prestando especial atención a la conducta problemática o delictiva de los jóvenes o las bandas juveniles. Esto hace que se descuiden los factores sociales y económicos de mayor calado, que posiblemente parezcan más difíciles de abordar. Una estrategia de prevención bien planificada servirá para tratar tanto las cuestiones individuales como las socioeconómicas.

El concepto de riesgo pone de relieve los factores negativos que suelen ser asiento del delito. Un enfoque más positivo es fijar la atención en la cualidad conocida como “resistencia”, y la capacidad de ciudades, comunidades e individuos para evitar el delito y la victimización a pesar de sus circunstancias. Los denominados factores de protección ayudan a crear o reforzar la resistencia de comunidades e individuos a los riesgos. Se trata de factores tales como las ciudades bien gobernadas, con bajos niveles de desigualdad y autoridades eficaces y equitativas, sistemas de justicia penal eficaces y transparentes, financiación adecuada para programas sociales, ambientales y económicos, y participación ciudadana.

Para las comunidades locales es importante disponer de educación y empleo adecuados, sólidos lazos y relaciones comunitarios, incluidos los referentes a grupos culturales y religiosos o ancianos respetados, así como adecuadas instalaciones de esparcimiento, buenos servicios de transporte y de otro tipo. En el caso de los niños y jóvenes, es trascendental que cuenten con padres afectuosos y dedicados, buenos modelos a seguir y que no abandonen la escuela. Por tanto, mejorar los servicios e instalaciones vecinales, aumentar el capital social de una zona y ofrecer oportunidades de educación y formación son acciones que pueden ayudar a proteger a los barrios o las personas y a fomentar su resistencia al delito y la victimización.

Tipos de prevención del delito

En las últimas dos décadas, aproximadamente, se han elaborado diversos planteamientos de prevención del delito que se basan en un considerable acervo de investigación y evaluación. Los principales sectores de dicha prevención abarcan una serie de medidas elaboradas a lo largo de muchos años, entre ellas medidas centradas en el desarrollo, el medio ambiente, las situaciones, los factores sociales y la comunidad; por otro lado, las intervenciones pueden clasificarse en diversos grupos. En un sistema se distinguen, por ejemplo, mecanismos de intervención social, mecanismos de tratamiento individual, mecanismos para situaciones y mecanismos de control policial y justicia penal¹⁰.

En las Directrices para la prevención del delito los diversos enfoques y programas de prevención se agrupan en cuatro categorías principales:

¹⁰Nick Tilley y otros, *Problem-Solving Street Crime: Practical Lessons from the Street Crime Initiative* (Londres, Ministerio del Interior del Reino Unido, 2004).

1. *La prevención del delito mediante el desarrollo social*, lo que incluye una serie de programas sociales, educativos, sanitarios y formativos como los destinados a niños, o a familias en riesgo cuando los niños son muy pequeños, con el fin de proporcionarles ayuda y facilidades para la crianza de los hijos. Algunos programas de intervención temprana también se denominan programas de prevención del delito vinculada al desarrollo, ya que su fin es hacer que los niños y las familias adquieran resistencia y aptitudes sociales. Los programas también pueden dirigirse a grupos de niños en áreas donde estos y los jóvenes estén especialmente expuestos, como es el caso de los niños de la calle o los que viven en asentamientos ilegales o áreas desfavorecidas. Otros ejemplos incluyen proyectos de educación en escuelas o proyectos de esparcimiento y capacitación para niños y jóvenes de comunidades, también como un intento de aumentar la sensibilización y la resistencia a medida que crecen y se desarrollan.

Según el apartado *a)* del párrafo 6 de las Directrices para la prevención del delito, los programas de prevención de este tipo: “Promueven el bienestar de las personas y fomentan un comportamiento favorable a la sociedad mediante la aplicación de medidas sociales, económicas, de salud y de educación, haciendo particular hincapié en los niños y los jóvenes, y centrando la atención en el riesgo y los factores de protección relacionados con la delincuencia y la victimización”.

2. *La prevención del delito de base local o comunitaria*, en lugar de dirigirse a individuos, se destina a zonas donde el riesgo de caer en la delincuencia o de ser víctima de ella es alto. Esto incluye áreas con elevados niveles de carencia, tanto en lo referente a infraestructuras, servicios y bienes materiales como a falta de cohesión comunitaria. También puede incluir los barrios de tugurios o los asentamientos irregulares, o proyectos relativos a viviendas en centros urbanos o en los suburbios, áreas donde a menudo se concentran los problemas económicos y sociales.

Estos programas tienen por objeto aumentar la sensación de seguridad y protección de los componentes de determinadas comunidades, responder a las preocupaciones y problemas de delincuencia comunitarios que afecten a la población y aumentar los servicios, así como el capital o la cohesión social en la comunidad. Por “capital social” se suele entender la red de relaciones sociales, confianza mutua y valores compartidos, solidaridad comunitaria o sentido de identidad cívica que existe en un barrio¹¹.

La prevención comunitaria del delito a menudo implica la participación activa de la población y las organizaciones locales de las comunidades y barriadas correspondientes. Pueden participar en la determinación de prioridades locales y en la puesta en

¹¹“Capital social” es un término muy usado en la actualidad y definido de varias maneras, aunque puede decirse que es una forma de describir las relaciones y los contactos sociales entre personas que ayudan a promover sociedades sanas. Por ejemplo, según lo define la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos actúa formando red con normas, valores y concepciones compartidas que facilitan la cooperación dentro y entre grupos, *The Well-being of Nations: The Role of Human and Social Capital* (París, OCDE, 2001). En ocasiones se distinguen tres tipos de capital social: de efecto aglutinante, efecto puente y efecto vinculante, que denotan, respectivamente, los vínculos existentes dentro de un grupo, los que se establecen con diferentes grupos sociales, étnicos o de edad, y los relacionados con los servicios locales. El segundo y tercer tipo de vínculos tienden a ser los más débiles en las comunidades con escaso capital social. [Véase Michael Woolcock, “The place of social capital in understanding social and economic outcomes”, *Isuma Canadian Journal of Policy Research*, vol. 2, núm. 1 (2001), págs. 1 a 7].

práctica de medidas de respuesta. El término “comunidad” puede referirse a vecindarios pequeños, áreas dentro de una ciudad o pueblos o ciudades pequeños, o en algunos casos, a grupos de ciudadanos con problemas concretos.

Según el apartado *b)* del párrafo 6 de las Directrices para la prevención del delito, tales programas tienen por objeto “modificar las condiciones en los vecindarios que influyen en la delincuencia, la victimización y la inseguridad resultantes del delito mediante el fomento de iniciativas, la aportación de experiencia y la decisión de los miembros de la comunidad”.

3. *La prevención de situaciones propicias al delito* incluye enfoques que tienen por objeto reducir las oportunidades de la población para cometer delitos, aumentar los riesgos y los costos de ser detenido y minimizar los beneficios del delincuente.

Según el apartado *c)* del párrafo 6 de las Directrices para la prevención del delito, tales planteamientos ayudan a “prevenir los delitos reduciendo oportunidades de cometerlos, aumentando para los delincuentes el riesgo de ser detenidos y reduciendo al mínimo los beneficios potenciales, incluso mediante el diseño ambiental, y proporcionando asistencia e información a víctimas reales y potenciales”.

Se han definido cinco categorías específicas de estrategias de prevención de situaciones propicias al delito:

- Las que aumentan el esfuerzo de los delincuentes
- Las que aumentan los riesgos de los delincuentes
- Las que reducen las ganancias de los delincuentes
- Las que reducen la incitación a la delincuencia
- Las que suprimen las excusas para delinquir¹²

Las técnicas relativas a situaciones se han concebido para aplicarlas a formas muy específicas de delincuencia, y dan por supuesto que los delincuentes potenciales toman decisiones racionales sobre los posibles riesgos y beneficios de infringir la ley. Estas técnicas incluyen la gestión, diseño o manipulación del entorno inmediato de manera sistemática y permanente.

Por ejemplo, entre ellas figura la de diseñar los espacios públicos o las viviendas de manera que sea difícil para las personas romper elementos de equipo o entrar en edificios sin permiso, o bien la de marcar los productos para que puedan ser identificados si son robados. Otros ejemplos incluyen el uso de circuitos cerrados de televisión para proteger aparcamientos, o la creación de vías peatonales, jardines y asientos en áreas públicas para fomentar un mayor uso público, con más vigilancia de ese mismo espacio. La prevención de situaciones propicias al delito está estrechamente asociada a la prevención de delitos ecológicos y la prevención del delito mediante el diseño ecológico, cuyo objeto son más concretamente los cambios que se introducen en las construcciones del entorno o el paisaje.

¹²Véase Ronald Clarke y John Eck, *Becoming a Problem-Solving Crime Analyst in 55 Small Steps* (Londres, Jill Dando Institute of Crime Science, 2003).

4. *Programas de reinserción social.* La prevención del delito mediante la reinserción social hace referencia a todos los programas dirigidos a niños, jóvenes o adultos ya involucrados en el sistema de justicia penal, incluso los detenidos y los que regresan a la comunidad.

Según el apartado d) del párrafo 6 de las Directrices para la prevención del delito, es importante “prevenir la reincidencia proporcionando asistencia para la reintegración social de los delincuentes y mediante otros mecanismos preventivos”.

Los condenados por delitos corren el mayor riesgo de reincidir dado que ya han quebrantado la ley, tienen escasas oportunidades y aptitudes para llevar estilos de vida legítimos y no delictivos, y es posible que tengan fuertes vínculos con otros delincuentes y modos de vida afines a la delincuencia. Su reinserción siempre se puede ver favorecida si se les proporcionan aptitudes para el empleo y la vida, se les facilitan formación, educación, estilos de vida alternativos y roles modélicos junto con apoyo y vivienda decente en la comunidad. Los programas en prisión pueden ayudar a prepararlos para la puesta en libertad dándoles nuevas capacidades laborales, por ejemplo, o aumentando su nivel de educación y aptitudes sociales, entre ellas la capacidad para mediar en situaciones conflictivas, y recurriendo a otros enfoques de justicia restaurativa¹³.

Los programas pueden aplicarse en la comunidad, o en albergues de reinserción u hogares de acogida que ofrecen alojamiento en condiciones satisfactorias, así como apoyo y asesoramiento internos, suelen incluir programas de aprendizaje, planes de creación de empleo, preparación para la vida cotidiana, facilidades de microcrédito y apoyo a largo plazo. Los programas que imparten aptitudes de solución de conflictos o siguen enfoques de justicia restaurativa, como la mediación entre víctimas y delincuentes o conferencias de grupos familiares o comunitarios, son otros ejemplos de cómo es posible ayudar a los delincuentes a reinsertarse en la sociedad civil. Se trata en todos los casos de una prevención del delito centrada en la reinserción social, con el objetivo general de prevenir la reincidencia¹⁴.

Combinar enfoques de prevención del delito

No existe ningún enfoque (o teoría base de una intervención) que sea intrínsecamente mejor que los demás. Todos tienen ventajas y desventajas. Algunos enfoques de desarrollo social pueden ser de larga duración y requieren compromiso e inversiones continuos durante varios años. Los planteamientos de base comunitaria o local exigen una buena dosis de paciencia por las dificultades que entraña implicar a los ciudadanos en actitudes positivas, o mantener el impulso de los proyectos. Son más complejos de evaluar, de modo que puede resultar difícil precisar con claridad y rapidez los resultados de las intervenciones.

¹³ Para más información sobre enfoques de justicia restaurativa, véase *Handbook on Restorative Justice Programmes*, Criminal Justice Handbook Series (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.06.IV.15).

¹⁴ Para más información sobre programas de reinserción, véase *Cross-Cutting Issues: Crime Prevention Assessment Tool* (véase la nota 1).

La prevención de situaciones propicias al delito ha sido criticada a menudo por centrarse demasiado en la delincuencia oportunista y las técnicas de endurecimiento o vigilancia de objetivos (dada la posibilidad de que esa delincuencia se desplace a otras áreas), por fomentar el acceso desigual a la seguridad (por ejemplo, con la creación de espacios privados y comunidades valladas), y por no abordar las causas sociales o económicas de los problemas de delincuencia. Algunos de los planteamientos recientes en prevención de situaciones propicias al delito se han centrado en un mejor uso de las normas, como las reglamentaciones locales y municipales, y su aplicación, algo que se considera un instrumento valioso para incitar a los negociantes o la población local a cambiar y regular el propio comportamiento¹⁵.

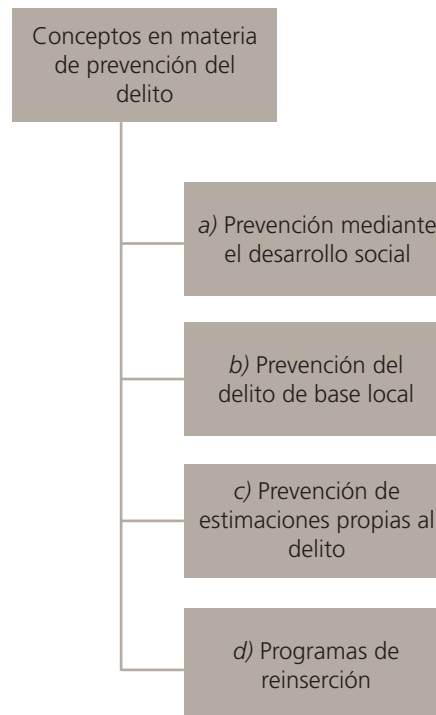
Ningún enfoque de la prevención del delito ha de considerarse superior al resto. En lugar de ello, cualquier enfoque seleccionado debe formar parte de un plan estratégico y equilibrado, siendo conveniente analizar las ventajas y desventajas de cada enfoque en un contexto determinado.

Así, en un proyecto destinado a un barrio de ciudad, por ejemplo, se puede combinar una variedad de iniciativas, como modificar la disposición del tráfico, mejorar el alumbrado, emplear y formar a jóvenes para actuar como guardianes y mediadores locales, facilitar apoyo a las familias de bajos ingresos y proporcionar mejores instalaciones y oportunidades de ocio en zonas de apartamentos desfavorecidas.

En conjunto, tal como ilustra la figura II, estas cuatro amplias categorías son otros tantos aspectos de la práctica general de la prevención del delito, y ofrecen una gama de enfoques donde poder elegir a la hora de elaborar una estrategia global. Incluyen una variedad de respuestas en el corto y más largo plazo a los problemas derivados de la delincuencia. Todas brindan opciones útiles y presentan diferentes ventajas e inconvenientes.

¹⁵A. Crawford, "Crime prevention and community safety", en *Oxford Handbook of Criminology*, 4th ed., Mike Maguire, Rod Morgan y Robert Reiner, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2007); Derek Cornish y Ronald Clarke, "Opportunities, precipitators and criminal decisions: a reply to Worthy's critique of situational crime prevention", en *Crime Prevention Studies*, vol. 16, *Theory for Practice in Situational Crime Prevention*, Martha J. Smith y Derek B. Cornish, eds. (Monsey, Nueva York, Criminal Justice Press, 2003), págs. 41 a 96.

Figura II. Diferentes enfoques de la prevención del delito



Tiempos en la aplicación de las estrategias de prevención del delito

En ocasiones se emplean ciertos términos para expresar las etapas en que cabe aplicar los programas de prevención del delito, con independencia del enfoque seguido. La tipología inspirada en el sector de la salud pública, que utiliza los términos de prevención primaria, secundaria y terciaria para señalar las etapas de una posible entrada en el sistema de justicia penal, se sigue empleando con frecuencia, aunque no responde plenamente a la variedad de aspectos que entrañan la prevención del delito y la promoción de comunidades seguras:

- Por prevención primaria se entiende los programas o iniciativas destinados a las personas que nunca se han visto implicadas en el sistema de justicia penal, por ejemplo los programas para educar o alertar al público en general o a los jóvenes sobre la violencia o el acoso en las escuelas.
- La prevención secundaria tiene que ver con los programas dirigidos especialmente a los niños y jóvenes que, previa determinación de los servicios sociales o los sistemas de educación y justicia, corran el riesgo de verse implicados en actos delictivos.
- La prevención terciaria se refiere a los programas destinados a las personas ya incurso en el sistema de justicia penal y/o que van a reinsertarse en la comunidad, y tiene como fin prevenir la reincidencia.

Prevención del delito y seguridad de la comunidad

Una de las presunciones más comunes sobre la prevención del delito es que puede aislarse claramente de otras áreas de actividad, y que se limita al mundo académico, o únicamente al ámbito de la policía y del sistema de justicia. De hecho, tal como han señalado a menudo algunos observadores, muchas intervenciones que ayudan a prevenir el delito se denominan de otra manera, ya sea intervención en la primera infancia, apoyo para la educación y el empleo, tratamiento de las toxicomanías o renovación urbana¹⁶.

Prevención del delito no es la única denominación usada comúnmente a nivel internacional. En otros contextos y países es frecuente el empleo de términos como seguridad y protección, reducción de la delincuencia y seguridad comunitaria. Esta última denominación se suele utilizar con referencia al conjunto más amplio de cuestiones que es preciso abordar para promover ciudades o comunidades más seguras, y con resultados que aporten beneficios superiores a la mera ausencia de delito¹⁷:

La expresión “prevención del delito” se ha tildado de policial, mientras que “seguridad comunitaria” es el término preferido por las autoridades locales de Gran Bretaña para denotar una esfera más amplia de interés en las consecuencias de la criminalidad.

Por tanto, lo que importa, al margen de la terminología preferida, es el uso de un enfoque estratégico que permita a los responsables de políticas y los profesionales adaptar las intervenciones a los problemas a los que se enfrentan, recurriendo a una amplia variedad de intervenciones y tratando de encontrar un equilibrio entre la necesidad de resultados a corto y más largo plazo, protegiendo al mismo tiempo los derechos humanos.

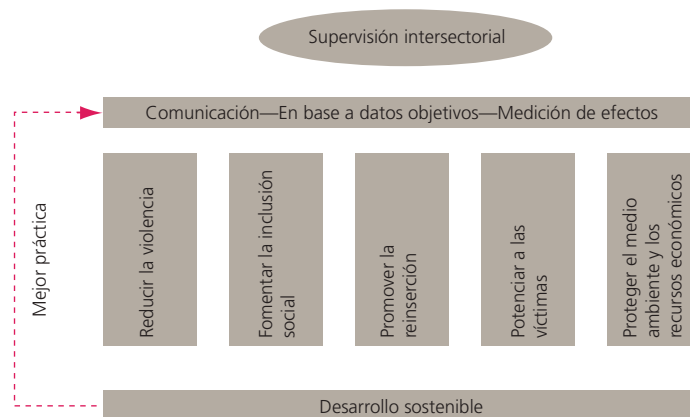
Prevención sostenible del delito

La prevención del delito también puede relacionarse con los conceptos de desarrollo sostenible y medios de vida sostenibles, en el sentido de que debería responder a las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer las de las futuras. Esto es especialmente importante en los países de medianos y bajos ingresos. Las iniciativas deben dirigirse a aumentar la capacidad y recursos de las poblaciones al tiempo que se ofrecen oportunidades para la generación siguiente y se ayuda a aumentar el capital intergeneracional¹⁸. Mantener las estrategias de prevención del delito más allá del mandato de un gobierno es una parte importante de este proceso. La figura III muestra una serie de estrategias de prevención del delito capaces de contribuir al desarrollo sostenible.

¹⁶Janet Foster, “‘People pieces’: the neglected but essential elements of community crime prevention”, en *Crime Control and Community: The New Politics of Public Safety*, Gordon Hughes y Adam Edwards, eds. (Cullompton, Devon, Willan Publishing, 2002), págs. 167 a 196.

¹⁷Véase Nick Tilley, ed., *Handbook of Crime Prevention and Community Safety* (Collumpton, Devon, Willan Publishing, 2005); y Margaret Shaw, “Communities in action for crime prevention”, documento informativo elaborado para el 6º Coloquio Anual sobre Prevención del Delito, Canberra, 2006.

¹⁸El concepto de desarrollo sostenible tuvo su origen en la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en 1987; el concepto de medio de vida sostenible fue planteado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, en relación con el amplio objetivo de reducir la pobreza.

Figura III. Prevención del delito y desarrollo sostenible^a

^aAdaptado del proyecto de plan de acción social y de desarrollo para la prevención del delito de la Comunidad del Caribe.

En la actualidad existen diversas herramientas y técnicas que orientan sobre cómo elaborar una estrategia de prevención y favorecer el desarrollo de una prevención sostenible del delito, tal como se expone en posteriores capítulos del *Manual*.

La sección siguiente de este capítulo trata de lo que los gobiernos pueden hacer aplicando los enfoques colectivos y proactivos de prevención recomendados por las Directrices para la prevención del delito y los principios básicos en que se inspira la prevención eficaz y sostenible.

B. Enfoques colectivos de la prevención del delito e importancia del papel de los gobiernos

En el párrafo 2 del capítulo II de las Directrices para la prevención del delito titulado “Marco conceptual de referencia” se establece lo siguiente:

El gobierno, a todos los niveles, tiene la responsabilidad de crear, mantener y promover un contexto en que las instituciones pertinentes del gobierno y todos los sectores de la sociedad civil, incluido el sector empresarial, puedan cumplir mejor la función que les corresponde en la prevención del delito.

En las últimas décadas ha habido un importante cambio de la opinión tradicional de que la prevención del delito incumbe a la policía, pasándose a pensar que es un deber colectivo. Ya en la década de 1980 se empezó a sostener que para prevenir el delito es más eficaz, rentable y beneficioso adoptar un enfoque colectivo y proactivo¹⁹.

¹⁹Véase, por ejemplo, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, *Prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas* (Montreal, 2008); D. Sansfaçon y B. Welsh, *Crime Prevention Digest II: Comparative Analysis of Successful Community Safety* (Montreal, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 1999); Irvin Waller, *Less Law, More Order: The Truth about Reducing Crime* (Westport, Connecticut, Praeger Publishers, 2006).

La importancia de la acción colectiva se reconoce en las Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana y las Directrices para la prevención del delito.

Existen varios argumentos de peso. En primer lugar, dado que los factores que causan el aumento o la disminución del delito y la violencia están estrechamente vinculados a muchas cuestiones sociales, económicas y ambientales, los gobiernos a todos los niveles no pueden depender exclusivamente del sistema de justicia y derecho penal para garantizar la seguridad. Las acciones concertadas multisectoriales entre ministerios como los responsables de vivienda, salud, educación y empleo, ocio, servicios sociales y medio ambiente, así como la policía y el sector de la justicia, pueden influir significativamente en los niveles de delincuencia estableciendo estrategias proactivas en vez de reactivas para prevenir el delito y la victimización.

En segundo lugar, es patente la utilidad de los enfoques colectivos como evidencian las evaluaciones de los programas de prevención del delito en países de ingresos altos especialmente, evaluaciones que han puesto de manifiesto las limitaciones del papel policial. En casi todos los países, por ejemplo, la mayoría de los delitos nunca son denunciados a la policía. También se ha demostrado que la prevención ayuda a reducir los costos de las intervenciones de justicia penal²⁰. El sistema de justicia penal es fundamentalmente reactivo, es decir, actúa después de haberse cometido los delitos. La prevención, en cambio, adopta un enfoque proactivo. Además, los programas de prevención aplicados de manera oportuna pueden aportar otros beneficios como la mejora de las perspectivas de desempeño social y empleo, y la reconstitución de comunidades, todo lo cual tenderá a reducir los costos sociales y económicos en una localidad o un país.

Costos de la delincuencia y beneficios de la prevención del delito

Como se ha señalado antes, invertir en programas de prevención ahorra dinero. Por ejemplo, se ha demostrado que los costos de programas de prevención son a la larga menores que los generados por las intervenciones de justicia penal. El recuadro 1 muestra los costos de intervenciones de justicia penal en el Canadá.

Recuadro 1. Gastos del sector de la justicia en el Canadá

En el Canadá, el costo de financiar a la policía, los tribunales y el sistema de justicia penal supera 11.100 millones de dólares canadienses anuales*. Esto significa que cada año se gastan 360 dólares por habitante en actividades de aplicación de la ley y el sistema de justicia penal.

* Andrea Taylor-Butts, "Justice spending in Canada, 2000/01", Juristat, vol. 22, núm. 11 (2002), accesible en www.statcan.gc.ca.

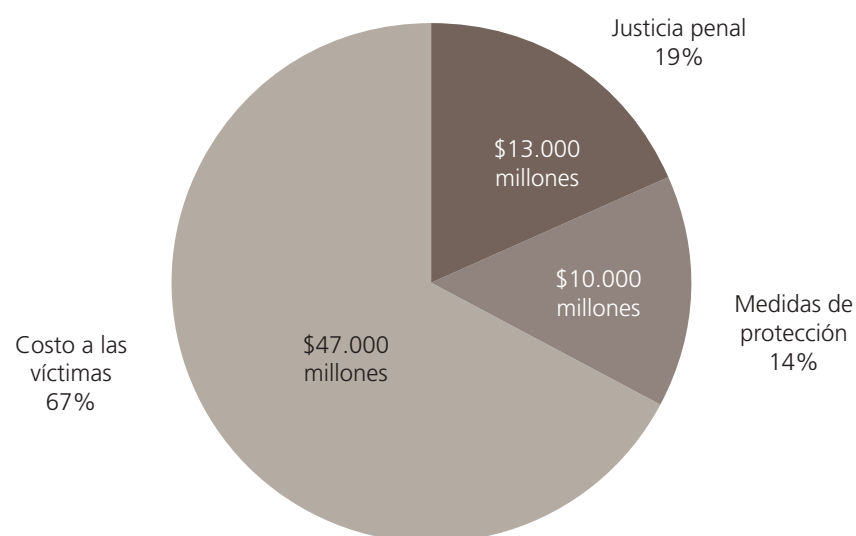
²⁰ Steve Aos y otros, *Benefits and Costs of Prevention and Early Intervention Programs for Youth* (Olympia, Washington, Washington State Institute for Public Policy, 2004); Irvin Waller y Daniel Sansfaçon, *Investing Wisely in Crime Prevention: International Experiences* (Montreal, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2000).

En todos los países resulta muy costoso mantener el sistema de justicia penal, de modo que cualquier reducción de los índices de criminalidad y el número de personas sometidas a medidas judiciales y penitenciarias tenderá a ahorrar gastos de vigilancia, procesamiento, defensa y costas procesales, así como a disminuir los considerables gastos de gestión de los sistemas penitenciario y de libertad condicional. Aparte de los costos de justicia penal causados por el delito, existen a la larga muchos otros de tipo social y económico, derivados de la pérdida de productividad y los servicios sociales y de bienestar prestados a los delincuentes y su familia, por ejemplo cuando el sostén de la misma es encarcelado o los hijos pasan al cuidado de servicios públicos. Los costos de la delincuencia también incluyen los causados a las víctimas relacionados con su salud, capacidad de trabajar o ir a la escuela o cuidar de la propia familia. El cálculo de los costos que origina la delincuencia a las víctimas y la sociedad por conceptos como salud, lucro cesante y pérdida de productividad induce a pensar que pueden ser mayores que los de la justicia penal.

Por último, los costos de la delincuencia también deben incluir todos los gastos con fines de seguridad, por ejemplo en sistemas tecnológicos, vigilancia privada o colocación de vallas y barreras.

La figura IV ilustra los costos estimados de la delincuencia en el Canadá en 2003, unos 70.000 millones de dólares del país. Esta cifra se desglosó en gastos de justicia penal derivados de la delincuencia (policía, tribunales, procesamiento y sistema penitenciario, 13.000 millones de dólares), medidas de protección como mejores sistemas de cierre o cámaras de televisión en circuito cerrado (10.000 millones de dólares) y costos económicos, sociales y sanitarios causados a las víctimas de delitos (40.000 millones de dólares). Así pues, las víctimas soportaron la mayor parte de los costos de la delincuencia.

Figura IV. Costo de la delincuencia en el Canadá, en miles de millones de dólares (2003)



Fuente: "Costs of Crime in Canada", *JustResearch* núm.12, Department of Justice, Canadá, 2003.

A lo largo de la última década se han realizado varios estudios sobre los costos y beneficios de los programas de prevención del delito. Los estudios han puesto de relieve, por ejemplo, que los programas de intervención temprana en favor de niños y familias en riesgo, o de trabajo con jóvenes para que sigan en la escuela y finalicen su educación, producen considerables reducciones en los costos a largo plazo de tipo penal, social y económico, superiores a las cantidades invertidas en tales programas²¹.

Como rédito del capital invertido, los programas de prevención no solo reducen los gastos de justicia penal, sino también los de intervención de los servicios sociales. Además, aportan otros beneficios sociales y económicos, como aumento de los ingresos o menores costos sanitarios, como muestra el ejemplo que figura en el recuadro 2.

Recuadro 2. El Centro Filioparental

El Programa del Centro Filioparental de Chicago (Estados Unidos) empezó a prestar servicios preescolares, educativos y de apoyo familiar a hogares desfavorecidos en 1967. Incluía acciones preescolares y de ayuda a los padres. Los niños fueron objeto de seguimiento durante varios años, comparándose su evolución con la de un grupo testigo de orígenes similares. Cuando llegaban a los veinte años, los niños del Centro tenían menos probabilidades de haber sido detenidos y más de haber finalizado la escuela y conseguido un empleo que sus homólogos.

El programa tuvo un costo medio de 6.730 dólares por niño y año, pero demostró que se habían conseguido ahorros por un total de 47.759 dólares, o sea 7 dólares por niño o familia. Esta cifra incluía el aumento de ingresos durante toda la vida y las economías en el sistema de justicia, servicios a las víctimas y educación especial.

Fuente: Irvin Waller, *Less Law, More Order: The Truth about Reducing Crime* (Westport, Connecticut, Praeger, 2006), pág. 24 y siguientes.

Todos estos factores contribuyen a demostrar lo beneficioso que es para los gobiernos el trabajo en forma colectiva. Así, los gobiernos que elaboran una estrategia nacional de prevención del delito mediante una acción concertada intersectorial de distintos ministerios pueden ayudar a facilitar y apoyar la formulación de respuestas estratégicas y planificadas a nivel subregional y en alianza con gobiernos locales y la sociedad civil.

Los gobiernos locales son los mejor situados para conocer sus propias necesidades y fortalezas, así como las preocupaciones de los ciudadanos. Actuar en asociación con los sectores de servicios, los ciudadanos y los interesados locales puede ser un proceso complejo, pero es probable que estas alianzas resulten más eficaces que imponer una estrategia determinada. Las Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana hacen especial hincapié en la importancia de adoptar un enfoque local frente al delito.

²¹Peter Greenwood y otros, *Diverting Children from a Life of Crime: Measuring Costs and Benefits* (Santa Monica, California, Rand, 1998); Irvin Waller y Daniel Sansfaçon, *Investing Wisely in Crime Prevention: International Experiences* (Montreal, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2000); P. Homel y A. Morgan, *Evaluating Crime Prevention Pathways for Australia and Asia* (Canberra, Instituto Australiano de Criminología, 2008).

Sin embargo, no son solo las autoridades nacionales o locales y los sectores de servicios los que pueden ayudar a prevenir el delito; el papel de las comunidades locales es crucial. La implicación y colaboración de la sociedad civil local demuestra que la acción del Gobierno por sí sola no es capaz de crear comunidades sanas y seguras. Los gobiernos deben trabajar en colaboración con las comunidades y las organizaciones cívicas.

Por consiguiente, la prevención del delito contemporánea es un proceso estratégico y una metodología para dar respuesta a la delincuencia y las cuestiones de seguridad. Reconoce que el delito afecta a las personas en su vida cotidiana, a nivel local, y que es un factor importante que influye en su calidad de vida.

C. Principios básicos que inspiran las Directrices para la prevención del delito

En su capítulo III, las Directrices para la prevención del delito establecen ocho principios básicos que inspiran la elaboración de estrategias con dicho fin:

Función rectora del gobierno

7. El gobierno, a todos los niveles, debe asumir una función rectora en la elaboración de estrategias eficaces y humanas de prevención del delito y la creación y el mantenimiento de marcos institucionales para su aplicación y examen.

Desarrollo e inclusión en el plano socioeconómico

8. Se deberían integrar consideraciones de prevención del delito en todos los programas y políticas sociales y económicos pertinentes, incluidos los que tratan del empleo, la educación, la salud, la vivienda y la planificación urbana, la pobreza, la marginación social y la exclusión. Se debe hacer particular hincapié en las comunidades, las familias, los niños y los jóvenes en situación de riesgo.

Cooperación y asociaciones

9. La cooperación y las asociaciones deben formar parte integrante de una prevención eficaz del delito, en razón de la naturaleza tan variada de las causas del delito y de las calificaciones y responsabilidades necesarias para abordarlas. Entre las asociaciones figuran las que se establecen entre ministerios y entre autoridades, organizaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales, el sector empresarial y los ciudadanos a título individual.

Sostenibilidad y rendición de cuentas

10. La prevención del delito requiere recursos adecuados para asegurar su sostenimiento, inclusive fondos para estructuras y actividades. Debe haber una clara rendición de cuentas respecto de los fondos, la ejecución y la evaluación, así como del logro de los resultados previstos.

Base de conocimientos

11. Las estrategias, políticas, programas y medidas de prevención del delito deben tener una amplia base de conocimientos multidisciplinarios sobre los problemas de la delincuencia, sus múltiples causas y las prácticas que hayan resultado eficaces y prometedoras.

Derechos humanos, estado de derecho y cultura de la legalidad

12. En todos los aspectos de la prevención del delito se deben respetar el estado de derecho y los derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales en los que los Estados Miembros son parte. Se debe promover activamente una cultura del imperio de la ley.

Interdependencia

13. Cuando corresponda, las estrategias y los diagnósticos de prevención nacional del delito deben tener en cuenta la vinculación entre los problemas de la delincuencia nacional y la delincuencia organizada internacional.

Diferenciación

14. Las estrategias de prevención del delito deben tener adecuadamente en cuenta, según corresponda, las diferentes necesidades de los hombres y las mujeres, así como las necesidades especiales de los miembros vulnerables de la sociedad.

En lo esencial, los principios expuestos en las Directrices para la prevención del delito y las Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana establecen la base normativa y subrayan la importancia del estado de derecho y el respeto de los derechos humanos, de la inclusión social y económica de las poblaciones, sean cuales sean su condición y antecedentes, y la importancia de velar por que se tengan en cuenta las necesidades especiales de las minorías vulnerables, así como las diferencias de género.

También hacen hincapié en que las medidas de prevención del delito deben centrarse en las comunidades locales y han de llevarse a cabo mediante asociaciones en los sectores gubernamentales y con la sociedad civil, así como con la participación de comunidades. Además, conviene que tales medidas sean duraderas y responsables, más que concebidas para el corto plazo, y que sigan prácticas contrastadas basadas en datos objetivos²².

La prevención del delito como proceso en continua evolución, no una receta mágica

La prevención del delito no debe ser vista como una ciencia exacta que siempre produce buenos resultados. En muchos países, los recursos son limitados y las

²²Véase Slawomir Redo (2008), “Six United Nations guiding principles to make crime prevention work”, en *International Perspectives of Crime Prevention: Contributions from the 1st Annual International Forum*, Marc Coester y Erich Marks, eds. (Mönchengladbach, Forum Verlag Godesburg, 2008).

dificultades sociales y económicas, y en ocasiones políticas, son crónicas. Esto hace difícil adaptar los programas que han tenido éxito en otros lugares esperando que resulten eficaces en contextos más complejos, o que sean duraderos. Hay sociedades que presentan un aspecto más caótico que ordenado, con altos niveles de corrupción endémica, y con instituciones clave, como la policía o los ministerios, débiles, escasas de recursos o reacias al cambio.

Sudáfrica, por ejemplo, es un país que elaboró una estrategia global nacional de prevención del delito; lo hizo tras aprobar un libro blanco sobre seguridad y protección en 1998. Pero ha tenido muchos contratiempos en sus intentos de aplicar la estrategia nacional. En parte, esto se debe al optimismo del Norte al pensar que los programas podían trasponerse fácilmente a países del Sur, pero también a la falta de capacidad en el plano local, los crecientes niveles de criminalidad violenta que siguieron a la instauración de la nueva Constitución y algunos de los extraordinarios desafíos que ha tenido que enfrentar el país desde el final del *apartheid*²³.

La delincuencia organizada transnacional puede arruinar los intentos de actuar de manera proactiva a nivel nacional o local. Esta ha sido la experiencia reciente de muchos Estados de América Central y el Caribe que se han visto afectados por cambios en las rutas y las pautas del tráfico de drogas. En países como Trinidad y Tabago los niveles de violencia han aumentado vertiginosamente desde 2000. El Salvador, Guatemala, Nicaragua y pequeños estados caribeños como Santa Lucía se han visto asimismo afectados por hechos ocurridos fuera de sus fronteras además de los internos. En tales casos, las estrategias regionales coordinadas de prevención del delito son un complemento importante a las estrategias nacionales.

Estos problemas no se limitan a los países de ingresos medianos o bajos. En los países de ingresos altos, los avances en materia de prevención del delito en los últimos 20 años han sido irregulares y seguidos, en ocasiones, una trayectoria circular. Algunas veces las expectativas de resultados rápidos gracias a la prevención del delito son demasiado ambiciosas. Es posible que los sectores de la policía y la justicia penal ofrezcan gran resistencia al cambio y falte capacidad para trabajar en asociación a nivel local, al tiempo que la opinión pública exige intensificar las respuestas reactivas frente a sucesos violentos, lo que puede suponer una gran presión para que los gobiernos aparten su atención de la prevención.

Inglaterra y Gales, por ejemplo, han adoptado firmes políticas nacionales de reducción de la delincuencia desde 1997, con requerimientos imperativos a las autoridades locales para que establezcan de manera regular asociaciones con la policía local y otros sectores a fin de reprimir la delincuencia. También instauraron un programa nacional de financiamiento evaluado, destinado a problemas concretos como robos en viviendas, delincuencia callejera y violencia escolar. Su éxito se ha visto limitado por una serie de factores, entre ellos la falta de capacidad local y la imposición de metas fijadas a nivel nacional. El establecimiento de metas obligó a las autoridades locales a reducir determinados tipos de delitos en proporciones concretas, lo cual tuvo efectos negativos para los problemas y las respuestas comunitarios referentes a

²³ Pelsler, *Crime Prevention Partnerships* (véase la nota 4).

los tipos de delincuencia local identificados²⁴. Desde 2007 se han suprimido las disposiciones que obligaban a las autoridades y la policía locales a cumplir los objetivos nacionales, de modo que puedan concentrarse en sus problemas más importantes.

D. Apoyo internacional a las Directrices para la prevención del delito adoptadas por las Naciones Unidas

Las Directrices para la prevención del delito se basan y asientan en un conjunto de normas internacionales de otra índole adoptadas por las Naciones Unidas. Entre ellas figuran resoluciones relativas a los derechos del niño, derechos de la mujer y derechos de las víctimas. Como ejemplo cabe citar:

- La Convención sobre los Derechos del Niño²⁵
- Las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (las Directrices de Riad)²⁶
- La Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer²⁷
- La Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder²⁸

En cuanto a la delincuencia transnacional, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción²⁹, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional³⁰, y su Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional³¹, ofrecen asimismo un importante contexto de apoyo a la aplicación de las Directrices para la prevención del delito a nivel nacional y local.

Las trabajadoras migrantes, otro grupo especialmente vulnerable a la victimización, son tema de la recomendación general núm. 26 adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en su 42º período de sesiones de 2008. Además, las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de

²⁴Mike Maguire, “The crime reduction programme in England and Wales: reflections on the vision and the reality”, *Criminology and Criminal Justice*, vol. 4, núm. 3 (2004), págs. 213 a 237; Peter Homel y otros, *Investing to Deliver: Reviewing the Implementation of the UK Crime Reduction Programme*, Research Study núm. 281 (Londres, Ministerio del Interior, 2004); A. Morgan y P. Homel, *Assessing the Impact of Community Safety and Crime Prevention Plans* (Canberra, Instituto Australiano de Criminología, 2009); Enver Solomon, “New Labour and crime prevention in England & Wales: what worked?”, *IPC Review*, vol. 3, 2009, págs. 41 a 67; Adam Crawford, ed., *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective* (Cullompton, Devon, Willan Publishing, 2009).

²⁵Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1577, núm. 27531.

²⁶Resolución 45/112 de la Asamblea General, anexo.

²⁷Resolución 48/104 de la Asamblea General.

²⁸Resolución 40/34 de la Asamblea General, anexo.

²⁹Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2349, núm. 42146.

³⁰Ibid., vol. 2225, núm. 39574.

³¹Ibid., vol. 2237, núm. 39574.

la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal³² se han revisado y actualizado recientemente³³.

La prevención del delito y la victimización también está estrechamente vinculada al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Adoptados en 2000, los Objetivos para 2015 son los siguientes:

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Lograr la educación primaria universal
- Promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer
- Reducir la mortalidad infantil
- Mejorar la salud materna
- Combatir el VIH/SIDA y otras enfermedades
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Fomentar una alianza mundial para el desarrollo (Véase www.un.org/spanish/millenniumgoals)

Aunque la prevención del delito no se menciona explícitamente en esos objetivos, su consecución puede ayudar a reducir la delincuencia y victimización en el futuro. Además, es poco probable que los objetivos puedan alcanzarse en una región o país si no se establecen condiciones de seguridad y protección.

En África, por ejemplo, se ha delineado un perfil claro del impacto de la delincuencia en el desarrollo. La delincuencia cotidiana mina la confianza entre los ciudadanos y en el sector comercial, afecta a la calidad de vida, tiene efectos perjudiciales sobre el empleo y la productividad, destruye el capital social y humano, desanima a los inversores y socava las relaciones entre los ciudadanos y sus gobiernos. Según el informe titulado *Crime and Development in Africa* publicado por la UNODC en 2005:

- *La delincuencia destruye el capital social y humano:* la delincuencia degrada la calidad de vida y puede obligar a los trabajadores cualificados a migrar; la victimización y el temor a los delitos dificulta el desarrollo de los que deciden quedarse. La delincuencia impide el acceso a posibles empleos y oportunidades educativas, y desaconseja la acumulación de riqueza.
- *La delincuencia ahuyenta de África la actividad comercial:* los inversores ven la delincuencia en África como un signo de inestabilidad social que aumenta el costo de dedicarse a los negocios. La corrupción es aún más perjudicial, quizás el mayor obstáculo para el desarrollo. Además, el turismo, cuya importancia es considerable y creciente en África, es una industria especialmente sensible a la delincuencia.
- *La delincuencia socava el Estado:* la delincuencia y la corrupción destruyen la relación de confianza entre los ciudadanos y el Estado, debilitando la democracia. Aparte de las pérdidas directas de fondos nacionales debidas a la

³² Resolución 52/86 de la Asamblea General.

³³ E/CN.15/2010/2.

corrupción, la delincuencia puede viciar gravemente la base impositiva al sobornar los ricos a los funcionarios fiscales y refugiarse los pobres en la economía sumergida. La corrupción desvía recursos a proyectos de obras públicas amañados con sobornos, con el consiguiente perjuicio para los servicios de educación y salud.

Uno de los principios fundamentales de las Directrices para la prevención del delito es la importancia del estado de derecho y del respeto de los derechos humanos. El Secretario General dio una definición práctica en la esfera internacional del estado de derecho en un informe sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos:

Un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal³⁴.

La prevención del delito se considera parte integrante del estado de derecho. Como declaró el Secretario General:

En el ámbito de la justicia y el estado de derecho, es mucho más efectivo prevenir que curar... la prevención es el primer imperativo de la justicia³⁵.

Más recientemente, el Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito también ha reiterado la importancia que el estado de derecho tiene para el desarrollo:

El estado de derecho no es uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio pero es esencial para poder alcanzarlos. Cuando el estado de derecho es débil o inexistente, la delincuencia y la corrupción se convierten en un obstáculo para el desarrollo y la democracia. Esto puede causar conflictos, pobreza generalizada y degradación del medio ambiente, dando lugar a mayor inestabilidad. (www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2008-04-14.html)

³⁴ S/2004/616, párr. 6.

³⁵ *Ibid.*, párr. 4.

E. Puesta en práctica de las Directrices para la prevención del delito: elementos clave para elaborar estrategias amplias y eficaces de prevención del delito

En las siguientes secciones del presente *Manual* se analiza más detenidamente la aplicación práctica de estos principios, así como los tipos de organización, métodos y enfoques expuestos brevemente en las Directrices con tal fin.

Los componentes clave son en particular:

- El papel de los gobiernos a todos los niveles y lo que esto conlleva
- Prevención del delito basada en el conocimiento y lo que esto implica
- Planificación, seguimiento y evaluación estratégicos
- Enfoques multisectoriales y trabajo en asociación
- Implicación de comunidades y sociedad civil, incluido el sector privado

A continuación se examina más detalladamente cada uno de estos elementos.

II. El papel primordial de los gobiernos

A. La prevención del delito como tema permanente de gobierno

En el párrafo 2 de las Directrices para la prevención del delito se establece lo siguiente:

El gobierno, a todos los niveles, tiene la responsabilidad de crear, mantener y promover un contexto en que las instituciones pertinentes del gobierno y todos los sectores de la sociedad civil, incluido el sector empresarial, puedan cumplir mejor la función que les corresponde en la prevención del delito.

Las Directrices hacen hincapié en la necesidad de que los gobiernos cuiden de que la prevención del delito ocupe un lugar permanente en sus estructuras y programas. La función de un gobierno es procurar una dirección, coordinación y financiación y recursos adecuados. ¿Cómo pueden los gobiernos nacionales, regionales o locales ejercer esta función? Las recomendaciones se refieren en especial al establecimiento de:

- Una autoridad central permanente
- Un plan de prevención del delito con prioridades y objetivos claros
- Coordinación y asociaciones entre organismos gubernamentales y la sociedad civil
- Educación pública y colaboración con los medios de información
- Sostenibilidad y rendición de cuentas de los programas
- Formación y creación de capacidad para el gobierno y otros organismos

En el presente capítulo se examinan los tipos de estructuras gubernamentales recomendadas y se ofrecen algunos ejemplos de estrategias nacionales, regionales y locales, mostrando los diferentes modos en que desarrollaron y organizaron sus capacidades de prevención del delito. También se analizan algunos de los problemas que pueden plantearse.

En el párrafo 17 de las Directrices para la prevención del delito se indica lo siguiente:

Estructuras gubernamentales

Los gobiernos deben prever la prevención como aspecto permanente de sus estructuras y programas de lucha contra la delincuencia, asegurando el establecimiento de responsabilidades y objetivos claros dentro del gobierno en cuanto a la organización de la prevención del delito, concretamente:

- a) Estableciendo centros o puntos de coordinación con experiencia y recursos;
- b) Estableciendo un plan de prevención del delito con prioridades y objetivos claros;
- c) Estableciendo vínculos y coordinación entre organismos o departamentos pertinentes del gobierno;
- d) Fomentando las asociaciones con organizaciones no gubernamentales, las empresas, los sectores privado y profesional y la comunidad;
- e) Buscando la participación activa de la población en la prevención del delito e informándola sobre las necesidades y los medios de acción y sobre su función.

B. Una autoridad central permanente

Una de las primeras recomendaciones de las Directrices es la de establecer una autoridad central permanente a nivel gubernamental responsable de aplicar políticas de prevención del delito. Así se ha procedido, tanto en países centralizados como Francia como en otros de estructura federal como el Canadá, Chile y Sudáfrica.

A nivel nacional, los países pueden tomar la decisión de asignar la responsabilidad de la prevención del delito a un ministerio, como el encargado de la justicia o la seguridad pública, o a un grupo de ministerios, o establecer un organismo independiente de alto nivel. La función de la autoridad central es realizar la labor directiva, colaborando con otros sectores gubernamentales, otras entidades de gobierno y la sociedad civil para elaborar un plan nacional, ejecutarlo y supervisarlos. La autoridad central facilita las medidas que tomen las entidades gubernamentales de nivel inferior. En algunos casos, los países han optado por promulgar legislación para promover un plan nacional y exigir a otros sectores que colaboren con la autoridad central. En todos los casos, se necesitarán recursos para la aplicación de los planes. A continuación se ofrecen algunos ejemplos de programas nacionales de prevención del delito:

- El Canadá cuenta desde 1994 con una Estrategia nacional de prevención del delito que forma parte de su programa de seguridad pública. Su Centro Nacional de Prevención del Delito depende del Ministerio de Seguridad Pública y apoya una serie de programas a nivel local con flujos de financiación dedicados a temas y problemas específicos. Actualmente se centra en los jóvenes y las bandas juveniles, entre otros grupos, y en la evaluación de programas (www.publicsafety.gc.ca).
- Chile estableció su Estrategia Nacional de Seguridad Pública en 2006 bajo la responsabilidad del Ministerio del Interior, el cual debía trabajar en asociación con otros departamentos fundamentales como los de Justicia, Educación, Trabajo, Salud, Urbanismo, Defensa, Planificación, y los servicios nacionales de la Mujer y de Menores. Promueve varios programas en asociación con esos Ministerios. De coordinar los trabajos se encarga la Subsecretaría del Interior y la División de Seguridad Pública (www.seguridadciudadana.gob.cl).
- Suecia estableció, con carácter permanente, el Consejo Nacional de Prevención del Delito en 1974, que se reforzó en 1996. Su función es aplicar estrategias de prevención del delito a nivel nacional y local. Es una estructura permanente que recibe fondos para programas y la evaluación exhaustiva de sus resultados y efectos (www.bra.se).

En algunos países, los gobiernos estatales o provinciales también pueden ejercer responsabilidades de prevención del delito, a menudo en asociación con gobiernos nacionales y/o locales. Muchos gobiernos subregionales a nivel estatal o provincial han establecido sus propias estructuras centrales responsables de promocionar y coordinar planes de prevención:

- En Australia, el Estado de Victoria viene experimentando desde 1999 una serie de estrategias de prevención en las que participan diversos ministerios. Por ejemplo, estableció, en el seno del Ministerio de Justicia, la entidad de Prevención del Delito con la misión de elaborar la “estrategia 2002-2005 para conseguir calles y hogares más seguros”. Se trata de planes multisectoriales en los que participan los servicios estatales de justicia, salud, educación y policía junto con las autoridades locales, además de las comunidades locales. Otros estados como Nueva Gales del Sur, Australia Meridional y Australia Occidental han desarrollado igualmente sus propias estrategias.
- En Alemania, se estableció en 1995 el Consejo de Prevención del Delito de la Baja Sajonia en virtud de una resolución aprobada por el Gobierno estatal con objeto de reducir la delincuencia en dicho estado y mejorar la sensación de seguridad de los ciudadanos. En la actualidad ese organismo abarca 250 organizaciones miembros (departamentos gubernamentales, autoridades, asociaciones) y 200 organismos y asociaciones municipales para la prevención del delito. El Consejo lleva a cabo proyectos de apoyo a las políticas de nivel estatal. Su tarea se centra en la seguridad de comunidades y ha establecido normas para la gestión de proyectos de prevención del delito (normas Baccaria), los delitos motivados por aversiones y la ejecución del plan de acción

estatal sobre violencia contra la mujer. Ha elaborado las normas Beccaria de gestión de calidad para que sirvan de guía en la ejecución y evaluación de programas y proyectos locales (www.lpr.niedersachsen.de; www.beccaria.de).

- En México, el Estado de Querétaro asignó la responsabilidad primordial en materia de prevención del delito al Ministerio de Seguridad Pública, que a su vez estableció en 2004 un plan quinquenal de seguridad provincial titulado “Orden, seguridad y justicia 2004-2009”. Su trabajo se realiza en estrecha asociación con otros ministerios. La estrategia sigue el modelo de las Directrices para la prevención del delito.
- En Nigeria, el Estado de Lagos estableció por ley, en 2007, el Fondo Fiduciario del Estado de Lagos para la Seguridad como forma de colaboración del sector público y el sector privado para ayudar al estado a promover las asociaciones de prevención del delito con la sociedad civil, mediante la evaluación y revisión de proyectos y necesidades, y facilitando la formación y la recaudación de fondos con objeto de apoyar iniciativas de prevención (www.lagosstatesecuritytrustfund.org).

El ejemplo siguiente muestra las funciones de prevención del delito correspondientes a los tres niveles de gobierno en Sudáfrica, tras la aprobación en 1998 de la política nacional de prevención del delito, el *libro blanco sobre seguridad*:

Cómo las características institucionales influyen y determinan el enfoque local de prevención del delito

Sudáfrica presenta tres niveles de gobierno diferenciados e interdependientes: nacional, provincial y local.

Funciones de prevención del delito del Gobierno nacional

El Consejo de Ministros de Sudáfrica aprobó en 1996 la Estrategia Nacional de Prevención del Delito, que expone los objetivos centrales del país en cuanto a prevención del delito. Esta estrategia adopta dos principios fundamentales según los cuales se reconoce que el delito es un fenómeno social y la importancia de las asociaciones multisectoriales en la lucha contra la delincuencia. En 1998 el Gobierno aprobó el libro blanco sobre seguridad, documento político que facilita la puesta en práctica de la estrategia especificando las funciones de las diferentes esferas de gobierno. La Secretaría Nacional para la Seguridad y la Protección, dependiente del Departamento de Seguridad y Protección, tiene por misión supervisar la labor del Servicio de Policía de Sudáfrica, así como la aplicación de los principios de prevención del delito tal como se establecen en la estrategia. El grupo de justicia, prevención del delito y seguridad define en lo sustancial las iniciativas en materia de prevención del delito en Sudáfrica, y está compuesto por los departamentos nacionales y provinciales que tienen a su cargo la seguridad, la aplicación de la ley y la prevención del delito.

Función de prevención del delito de las provincias

Los departamentos y secretarías provinciales de seguridad y protección son los encargados de coordinar las iniciativas de prevención del delito a nivel provincial. El libro blanco sobre seguridad estableció para las provincias un mandato relativo a dicha prevención. La competencia de las provincias en este ámbito incluye la preparación, coordinación y movilización de recursos para programas sociales de prevención del delito, evaluación y apoyo a este tipo de programas a nivel gubernamental y local, así como el establecimiento de colaboraciones del sector público y el sector privado en apoyo de la prevención del delito.

Función de prevención del delito de las autoridades locales

Los municipios de Sudáfrica están obligados a elaborar planes comunitarios de desarrollo integrado bien fundamentados, que consisten en planes sectoriales para responder a las prioridades socioeconómicas de los habitantes. En el mismo contexto, los municipios sudafricanos, en colaboración con la policía local y el departamento provincial de seguridad y protección, deben elaborar planes sectoriales locales específicos en materia de cumplimiento de la ley y prevención del delito que respondan a las necesidades de seguridad de sus comunidades. Se ha puesto en marcha el proceso de formular una política sobre foros de seguridad comunitaria consistentes en asociaciones locales para coordinar y liderar las iniciativas municipales de prevención del delito³⁶.

C. Un plan con prioridades y objetivos claros

Un plan o estrategia gubernamental a nivel nacional debe basarse en consultas con una amplia variedad de sectores, entre ellos el de la opinión pública, así como en resultados de investigaciones y recopilación y análisis de datos. (Para más detalles sobre datos e investigaciones, véase el capítulo III). Ello servirá para determinar cuáles son las principales inquietudes causadas por la delincuencia, victimización e inseguridad en todo el país, incluidas las ciudades y tal vez las áreas rurales. El análisis de algunas de las causas, y posibles intervenciones a corto, medio o más largo plazo, ayudará a establecer prioridades para la acción. Tales planes deben indicar sus principales objetivos, qué financiación y recursos se necesitarán o estarán disponibles, en qué período de tiempo, y quién participará en la ejecución del plan. Es importante definir las áreas clave en que se debe centrar la acción y seleccionar los tipos principales de delito o los grupos en situación de riesgo. Sin embargo, se ha comprobado que fijar metas nacionales estrictas para conseguir una reducción de los problemas de delincuencia a nivel local es un enfoque demasiado inflexible, pues no permite a las comunidades y servicios en cuestión responder a las preocupaciones particulares sentidas en su localidad.

³⁶Fuente: ONU-Hábitat, *Making Cities Safer from Crime—A Toolkit* (Nairobi, 2007), pág. 23.

- Australia es un país federal y la justicia penal y prevención del delito competen primordialmente a sus estados y territorios, pero el Gobierno nacional desempeña un papel rector fundamental, incluso en la prevención de la criminalidad y la violencia. En 1997 puso en marcha su Programa Nacional de Prevención del Delito, con una financiación de 38 millones de dólares australianos para proyectos sobre temas prácticos, políticos y de investigación, en dos fases. El programa más reciente a cargo de la Fiscalía General fue el Programa Nacional de Prevención del Delito en Comunidades iniciado por el Primer Ministro en 2004. Preveía en total 65,5 millones de dólares australianos para proyectos relacionados con la seguridad a nivel local y del ciudadano común durante un período de cuatro años.
- En 2003 el Japón aprobó su Plan de Acción quinquenal con el objetivo de crear una sociedad resistente al delito. Abarcaba cinco objetivos principales con 148 acciones conexas destinadas a apoyarlas. Incluía medidas sociales, de base comunitaria y circunstanciales para dar apoyo a familias y comunidades y reducir la delincuencia juvenil, fomentaba una mayor participación del ciudadano en la prevención e iniciativas para atajar el consumo de drogas y la ciberdelincuencia, además de reforzar las medidas contra la criminalidad organizada. Dicho Plan se encomendó al Departamento Nacional de Policía, en asociación con varios ministerios, y se crearon dos grupos interministeriales para ejecutarlo. En un plan nacional conexo destinado a consolidar comunidades seguras y apacibles participaron varios ministerios y la policía. En 2008 se adoptó un plan de acción revisado con nuevos objetivos (www.npa.go.jp/english/seisaku2/crime_reduction.pdf).
- Marruecos ha aprobado un Plan de Acción pro Seguridad para 2008-2012, que incluye iniciativas nacionales y locales. Tiene por objeto reforzar la capacidad de la policía mediante su modernización y capacitación, y transferir competencias y recursos a las autoridades provinciales y municipales, proporcionándoles mayor capacidad para responder a las necesidades locales. Se fomentarán las comisarías de policía locales en las áreas urbanas que presentan mayores índices de criminalidad. El plan incluye el establecimiento de asociaciones entre los ministerios competentes y los sectores público y privado para ayudar a mejorar la seguridad.
- En el Reino Unido, Escocia aplica un plan estratégico decenal de reducción de la violencia, puesto en práctica en diciembre de 2007 por la Unidad Escocesa para la Reducción de la Violencia. El plan, encomendado al Ministerio de Justicia y la Policía, tiene por objeto conseguir la reducción permanente y sostenible de la violencia, y lo iniciaron el ministro de Justicia y el jefe de Policía de Strathclyde. El plan fue comunicado a las autoridades locales y directores de servicios de salud, jefes de asociaciones para la seguridad comunitaria, principales organizaciones no gubernamentales y otros grupos de Escocia. Se ha concebido para propiciar el debate, fundamentar la planificación local y fomentar y reforzar el compromiso local en torno a un programa compartido de prevención de la violencia. Establece seis objetivos primordiales,

entre ellos modificar la tolerancia a la violencia y los niveles de violencia, así como una serie de medidas que deben dar frutos, a más tardar, en 2010 y 2017. Se espera que sea modificado en función de la experiencia y los avances conseguidos (www.actiononviolence.com).

Según los países, se pueden asignar fondos a determinadas áreas o regiones, o a problemas concretos como la violencia juvenil, la seguridad de la mujer y el uso indebido o el tráfico de drogas. Los fondos nacionales pueden complementarse con financiamiento de administraciones provinciales o locales, universidades, países y organizaciones donantes, o del sector privado:

- Burkina Faso estableció un Plan Nacional de acción contra el tráfico interno y transfronterizo de niños (2004-2008). También ha implantado una estrategia nacional dirigida a los jóvenes en situación de riesgo.
- La Estrategia de Asistencia 2010-2014 elaborada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y Jamaica, destinada a este país, responde a las cuestiones sociales y económicas que contribuyen más directamente a la delincuencia violenta y la vulnerabilidad frente a la actividad delictiva transnacional. El objetivo primordial es aumentar la paz y la seguridad reduciendo la delincuencia y la corrupción. Este objetivo incluirá reforzar la actuación policial a nivel comunitario y la capacidad de la sociedad civil para trabajar concertadamente (<http://jamaica.usaid.gov/en/Article.1193.aspx>).

D. Coordinación y asociaciones multisectoriales

Con frecuencia, uno de los mayores problemas de los gobiernos es inducir a los ministerios y otros sectores a operar en asociaciones multisectoriales en vez de limitar sus actividades a sus esferas concretas de competencia. No siempre es fácil convencer a los ministerios de salud, urbanismo o trabajo de que pueden realizar importantes aportaciones a la prevención del delito y la seguridad de las comunidades. Muchos de ellos suelen considerar el delito como algo que incumbe a la policía o la justicia y tienden a ceder facultades a estos sectores. A menudo existe poca disposición a compartir datos e información con otros ministerios o con promotores no gubernamentales y renuencia a asignar recursos ministeriales a proyectos conjuntos de prevención.

Es corriente crear, con sujeción a un ministerio responsable o una autoridad central, comités consultivos y coordinadores, con representantes de las principales partes interesadas de otros sectores:

- La Provincia de Quebec (Canadá), estableció en 2000 un comité consultivo tras la puesta en marcha de su Política de Prevención del Delito bajo la autoridad del Ministerio de Seguridad Pública. Dicho comité incluye representantes de otros ministerios, la policía, los municipios y la sociedad civil.

- Hungría aprobó en 2003 su Estrategia Nacional de prevención social del delito y estableció una Junta Nacional encargada de aplicar esta estrategia, dependiente del Servicio de Prevención del Delito del Ministerio de Justicia. Las cinco prioridades de prevención fijadas fueron la delincuencia juvenil, la delincuencia urbana, la violencia doméstica, la victimización y la reincidencia. La Junta está integrada por representantes de departamentos clave como salud, vivienda y educación, la policía, el sistema penitenciario, los gobiernos locales, las instituciones académicas, las iglesias y las organizaciones no gubernamentales.
- En Indonesia, la Fundación Indonesia de Prevención del Delito se encarga de coordinar a nivel nacional las iniciativas de prevención con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de Asuntos Sociales, el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio del Interior.
- En Noruega, aunque la Dirección General de Policía ejerce una función fundamental en la prevención del delito, el Consejo Nacional de Prevención de la Delincuencia establecido por el Gobierno asesora sobre el particular a esa Dirección y otros departamentos gubernamentales, y se encarga de ejecutar proyectos en nombre de ellos.
- Filipinas estableció en 2004 su Plan Nacional Anual de prevención del delito, que compete a la Policía Nacional. Se trata de unos programas y estrategias de acción combinados cuya ejecución corre a cargo de los sectores del sistema de justicia penal, los organismos públicos nacionales y todos los ámbitos de gobierno local. Existe un comité técnico y un comité de expertos nombrados *ad hoc* donde se reúnen todos los sectores a los que incumbe realizar el plan.
- Generalmente, se invita a una amplia variedad de sectores y partes interesadas a colaborar con los representantes oficiales para preparar proyectos y planes específicos. Esto incluye los elementos interesados de la sociedad civil (representantes de comunidades, organizaciones no gubernamentales y de grupos de interés concretos como los jóvenes, las mujeres y las comunidades étnicas y culturales minoritarias), así como de los sectores privado y empresarial.

El Brasil está elaborando una estrategia nacional sobre prevención, en parte siguiendo la experiencia de su amplio programa nacional de prevención del delito, el Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (PRONASCI) (www.mj.gov.br/pro-nasci). Este programa comprende tanto una serie de cambios estructurales en instituciones esenciales como programas locales con fines específicos. Se basa en asociaciones multisectoriales a nivel gubernamental, establece objetivos y enfoca la intervención hacia las áreas metropolitanas prioritarias. El programa define una serie de intervenciones prioritarias para las que se dispone de fondos. Un aspecto importante es que la financiación se condiciona a que las municipalidades estén dispuestas a establecer sus propias oficinas de gestión integrada. En la actualidad participan en PRONASCI 112 municipalidades, 21 estados y el Distrito Federal. En el recuadro 3 siguiente se describe con detalle el programa.

Recuadro 3. Programa de seguridad pública en Brasil

El Brasil emprendió en 2007 su nuevo programa de seguridad pública, llamado Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (PRONASCI). Este depende del Ministerio de Justicia y comprende 94 acciones estructurales y programas locales, que requieren todos ellos establecer asociaciones con otros ministerios sobre cuestiones concretas. Las acciones estructurales incluyen la modernización de la policía y el sistema penitenciario más la formación de profesionales. Los objetivos generales del programa son beneficiar directamente a unos 3,5 millones de profesionales de la seguridad pública, así como a jóvenes y sus familias, y reducir el índice de homicidios de 29 a 12 por 100.000 habitantes en los próximos cuatro años.

Los programas locales van dirigidos a regiones metropolitanas de alta prioridad y engloban tres flujos de financiación:

a) Los programas "Territorio de Paz" tienen como fin: establecer una gestión municipal integrada y asociaciones entre los servicios locales, incluso la policía y la sociedad civil (oficinas de gestión municipal integrada); establecer consejos comunitarios de seguridad pública (foros de debate sobre la seguridad pública); crear mecanismos para aumentar el conocimiento público de las funciones y derechos de los ciudadanos; ofrecer incentivos económicos a los jóvenes en situación de riesgo en relación con proyectos culturales; prestar servicios a las mujeres víctimas de la violencia; impartir formación sobre derechos humanos a los jueces, los fiscales y los defensores públicos; y establecer 10 centros de acceso a la justicia y solución de conflictos.

b) Los temas abarcados por el programa "Integración de familias y jóvenes" son: asistencia y formación para los jóvenes expuestos a la violencia urbana y doméstica en relación con ciudadanía, liderazgo, solución de conflictos, deportes y actividades culturales; un proyecto de "Reservistas Ciudadanos" para los jóvenes que terminan el servicio militar obligatorio, a fin de evitar que caigan en la delincuencia; un proyecto de "Mujeres de Paz" destinado a capacitar a las mujeres que viven en zonas de alto riesgo de trata de personas y violencia en temas tales como ciudadanía, derechos humanos y aptitudes de liderazgo; una serie de proyectos educativos para elevar el nivel de instrucción del personal del sistema de justicia y de los presos; un proyecto de la iniciativa "Pintar la libertad, pintar la ciudadanía" cuyo fin es capacitar a los presos para que fabriquen equipo deportivo destinado a las escuelas y prepararlos para el empleo cuando recuperen la libertad.

c) El programa "Seguridad y sociabilidad" se centra en: recuperar zonas y espacios urbanos en las comunidades pobres, en asociación con el Ministerio de Ciudades; proyectos de educación intensiva en comunidades específicas, en asociación con el Ministerio de Educación; y una serie de proyectos culturales relativos a bibliotecas, museos y espacios para los jóvenes en determinadas zonas desfavorecidas.

Se invita a los estados y municipalidades a solicitar fondos para proyectos concretos, aunque han de cumplir una serie de condiciones, entre ellas estar dispuestos a establecer oficinas de gestión integrada. Los estados y municipalidades que administren proyectos ya en curso fuera de las áreas expresamente designadas también pueden solicitar financiación. Para el período 2007-2011 se ha asignado un total de 6.707 millones de reales brasileños (equivalente aproximadamente a 3.780 millones de dólares de los Estados Unidos).

El Brasil está elaborando una estrategia nacional de seguridad pública, después de haber celebrado una amplia serie de debates participativos con los principales interesados de todas las regiones del país. En agosto de 2009 tuvo lugar la primera Conferencia Nacional sobre Seguridad Pública, con asistencia de representantes de los sectores gubernamentales, los gobiernos estatales y locales y la sociedad civil, organizada a fin de apoyar el desarrollo de la estrategia.

Véase en el capítulo V un análisis más detallado de los enfoques multisectoriales y asociativos, y el capítulo VI referente a la implicación de la sociedad civil.

E. Educación pública y los medios de comunicación

Existen varias razones de peso para que los gobiernos involucren al público y los medios de comunicación en las cuestiones de prevención del delito y su estrategia. La política pública puede estar condicionada por la ansiedad de la población y por sus exigencias de una acción más enérgica, cuando no se comprenden claramente las alternativas. En casi todos los países los medios de comunicación tienden a centrarse en los delitos y actos más violentos, lo que influye poderosamente en las actitudes de la población hacia la delincuencia. No obstante, es evidente que cuando el público recibe una información más equilibrada, está dispuesto a respaldar la prevención del delito.

En el Canadá, por ejemplo, si bien los medios de comunicación en ocasiones hacen pensar que el público desearía que hubiese más policías y se aplicaran condenas más duras a los delincuentes, cuando se le pide concretamente su opinión a menudo manifiesta un firme respaldo a un enfoque preventivo. Diversas encuestas de opinión han revelado actitudes muy positivas hacia la inversión en programas de prevención³⁷.

- El 73% de los canadienses cree que ofrecer a los jóvenes en situación de riesgo oportunidades de participar en actividades positivas es la mejor manera de prevenir la delincuencia juvenil, frente al 25%, que piensa que imponer condenas más severas es la mejor solución.
- El 67% de los canadienses cree que la prevención del delito es más rentable que hacer cumplir la ley, pues reduce los costos económicos y sociales de la delincuencia que soporta la sociedad.

En El Salvador, un estudio sobre la percepción pública de la delincuencia y la inseguridad ha puesto de manifiesto que, si bien muchas de las personas encuestadas pensaban que el refuerzo de la policía y el endurecimiento de la ley eran medidas importantes, muchas más opinaban que realizar programas de prevención y sensibilización ciudadana eran la mejor manera de luchar contra la criminalidad³⁸.

- El 97% del público salvadoreño estimó que la medida de respuesta más importante era aumentar la sensibilización de los ciudadanos sobre su responsabilidad en cuanto a prevenir el delito.
- El 96% del público salvadoreño opinó que los programas de prevención eran una forma eficaz de responder a la delincuencia.

³⁷J. V. Roberts y M. Grossman, "Crime prevention and public opinion", *Canadian Journal of Criminology*, vol. 32, 1990, págs. 75 a 90. Diversas encuestas han revelado resultados similares, como la realizada por Environics Research Grouping, 1997, y Ekos Research & Associates en 2002 y 2004.

³⁸José Simeón Cañas, "La victimización y la percepción de inseguridad en El Salvador en 2009", Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), *Boletín de Prensa*, año XXIV, núm. 5, 2009.

En muchos países, la población sigue dando por sentado que garantizar la seguridad es cometido exclusivo de la policía. Así pues, es preciso que las autoridades de gobierno entablen un diálogo con los ciudadanos y desarrollen campañas concertadas para instruirles sobre las formas en que otros sectores de la sociedad pueden contribuir a la prevención, sobre programas innovadores y la manera en que los ciudadanos mismos pueden ayudar a aumentar la seguridad en las comunidades y reducir al mínimo su vulnerabilidad.

A la hora de elaborar estrategias, es importante que las autoridades gubernamentales a todos los niveles hagan partícipe al público de sus experiencias y los problemas y prioridades que consideran primordiales. Mantener al público informado sobre los resultados positivos de los programas o los problemas que se plantean, y trabajar con los medios de comunicación para generar una información más detallada y equilibrada acerca de la prevención, son medios importantes para asegurar una comprensión más cabal de los programas.

Es evidente que la educación pública es una herramienta útil para alertar a la opinión pública sobre las nuevas y crecientes formas de delincuencia como la trata de personas, el tráfico de órganos, el tráfico de bienes culturales o el ciberdelito, y los actos delictivos conexos como la usurpación de identidad, el fraude económico o la explotación sexual. Sin embargo, también debe usarse esa educación con prudencia a fin de evitar que el temor y la inseguridad aumenten en la población. En Inglaterra y País de Gales, por ejemplo, aunque se ha registrado un acusado descenso de la incidencia de numerosos delitos en los últimos diez años, el grado de temor a la criminalidad se ha mantenido invariable o incluso ha crecido.

Por último, la educación pública es un recurso importante cuando se trata de modificar las actitudes de la población en general, de los grupos en situación de riesgo, o de las víctimas de determinados delitos en relación con los tipos de servicios que tienen a su disposición. Por ejemplo:

- Como parte de su estrategia para prevenir la violencia contra la mujer, el Gobierno Federal del Brasil lanzó una campaña de educación pública destinada a modificar las actitudes con respecto a ese tipo de delito. Eso supuso informar sobre los servicios disponibles, establecer una línea telefónica de emergencia para las víctimas que funcionaba las 24 horas del día y organizar una serie de foros públicos sobre la seguridad de la mujer para promover el debate y la sensibilidad.

Por tanto, la educación y la comunicación públicas son importantes para:

- Estimular la participación del público en los programas locales
- Alertar al público sobre los nuevos problemas planteados por la delincuencia
- Modificar las actitudes y la sensibilidad respecto de determinados tipos de delito
- Informar sobre servicios y recursos

- Evaluar las opiniones del público sobre problemas locales
- Evaluar las opiniones del público sobre cuestiones prioritarias
- Evaluar las opiniones del público sobre posibles soluciones

Para una información más detallada sobre formas de comunicar con el público, véase el capítulo VI.

F. Sostenibilidad y rendición de cuentas en los programas

En el párrafo 10 de las Directrices para la prevención del delito se establece lo siguiente:

La prevención del delito requiere recursos adecuados para asegurar su sostenimiento, inclusive fondos para estructuras y actividades. Debe haber una clara rendición de cuentas respecto de los fondos, la ejecución y la evaluación, así como del logro de los resultados previstos.

Y en el párrafo 20:

Sostenibilidad

Los gobiernos y otros organismos de financiación deben esforzarse por lograr la sostenibilidad de programas e iniciativas de prevención del delito que hayan resultado eficaces, concretamente:

- a) Examinando la asignación de recursos para establecer y mantener un equilibrio apropiado entre la prevención del delito y la justicia penal y otros sistemas, a fin de que sean más eficaces en la prevención del delito y de la victimización;
- b) Estableciendo responsabilidades claras en cuanto a financiación, programación y coordinación de iniciativas de prevención del delito;
- c) Fomentando la participación de la comunidad para asegurar la sostenibilidad.

Las estrategias y los programas nacionales suelen establecerse para un determinado número de años. Los problemas de delincuencia, los gobiernos y las prioridades de las autoridades gubernamentales y de la población pueden cambiar. Las Directrices prestan especial atención a la importancia de establecer y mantener la prevención del delito como parte permanente de la actividad gubernamental, como elemento de un enfoque equilibrado de la seguridad junto con los sistemas de acción policial y justicia penal.

Existen varias formas de apoyar, si no asegurar, este enfoque. Uno de los principales mecanismos es la asignación de fondos y otros recursos en los presupuestos nacionales, de estados y locales. Esta medida puede incluir lo siguiente:

- Apoyo económico continuo a los centros responsables de la prevención del delito
- Mejoras de los sistemas de recopilación de datos
- Inversión en encuestas sobre victimización
- Formación y creación de capacidad
- Mecanismos de financiación que fomenten la elaboración de programas locales y la innovación

Un segundo enfoque consiste en establecer mecanismos claros de rendición de cuentas acerca del empleo de fondos y la integridad y finalización de programas, y para orientar las futuras iniciativas. Los gobiernos deberían proceder normalmente a evaluar la viabilidad de los programas y la rendición de cuentas acerca de los fondos. Por ejemplo:

- El Gobierno de Australia encargó un examen independiente de su Programa Nacional de Prevención del Delito en Comunidades. El examen fue ordenado por el ministerio responsable de administrar el programa para examinar cómo se había asignado el dinero, los tipos de proyectos financiados y sus resultados en relación con los objetivos y metas del programa general. En el informe elaborado se formularon recomendaciones sobre la futura elaboración de programas, basadas en los méritos y deficiencias constatados en la ejecución del programa³⁹.

También es posible garantizar la sostenibilidad adoptando estrategias a largo plazo:

- En 2007 la ciudad de Bogotá (Colombia) publicó su Libro blanco en el que expuso sus objetivos a largo plazo para mejorar la seguridad y la calidad de vida de sus ciudadanos. Estableció además mecanismos de financiación continua invitando a los distritos locales a solicitar fondos para emprender iniciativas de prevención.

Por último, se puede mejorar la sostenibilidad implicando a la sociedad civil y promoviendo un entendimiento más claro de cómo la prevención puede mejorar la convivencia en barriadas y reducir la victimización, fomentando así el interés y la participación continuos en los programas. Las comunidades que han tomado conciencia de sus necesidades y capacidad de actuar en asociación con el Gobierno son más proclives a apoyar la continuación de políticas de prevención.

No obstante, mantener una estrategia no siempre es fácil. Es posible que algunos gobiernos hayan puesto demasiado énfasis en las cuestiones de rendición de cuentas, por ejemplo en que existan pruebas de que los programas han producido resultados claros y satisfactorios. En Nueva Zelanda, por ejemplo, una evaluación externa de la estrategia nacional de prevención del delito puso de relieve varios aspectos menos fructíferos de la estrategia, que se podían cambiar. La respuesta del Gobierno fue dar por terminada la iniciativa, lo que plantea la cuestión más amplia de la buena

³⁹P. Homel y otros., *The Review of the National Community Crime Prevention Programme: Establishing a New Strategic Direction* (Canberra, Instituto Australiano de Criminología, 2007).

gobernanza. El establecimiento de la prevención del delito como una de las características de la buena gobernanza puede llevar tiempo. La sostenibilidad depende, en parte, de que la prevención del delito deje de ser un tema de la agenda política, lo cual no es fácil, de modo que se aprecie su valor, independientemente de cuál sea el gobierno. La ciudad de Bogotá y otras parecen haberlo logrado.

En la actualidad existe una serie de herramientas y mecanismos prácticos que pueden emplearse en apoyo de la prevención sostenible y que se analizan en los capítulos III a VI. He aquí algunos de ellos:

- Herramientas para apoyar la recopilación sistemática de información; el diagnóstico de los problemas de delincuencia en una ciudad o área local; y la elaboración, ejecución y evaluación de estrategias;
- Formación en técnicas y enfoques de prevención del delito, realización, seguimiento y evaluación de proyectos, para especialistas y profesionales, así como la sociedad civil, incluidas las organizaciones comunitarias locales, los grupos juveniles, los grupos de apoyo a la mujer, las minorías culturales o los nuevos migrantes;
- Publicaciones, recursos y redes para difundir prácticas bien planificadas o evaluadas relativas a temas concretos, como participación de los jóvenes y proyectos de empleo, proyectos eficaces con niños de la calle, prevención de robos en viviendas o violencia de bandas;
- Publicaciones y recursos para proporcionar información sobre la financiación y la institucionalización de enfoques de prevención estratégicos para asegurar su sostenibilidad.

G. Capacitación y creación de capacidad en el ámbito de gobiernos y otros organismos

El párrafo 18 de las Directrices para la prevención del delito establece:

Capacitación y creación de capacidad

Los gobiernos deben apoyar el desarrollo de conocimientos y competencias de prevención del delito:

- a) Facilitando el desarrollo profesional de los funcionarios de categoría superior de los organismos pertinentes;
- b) Alentando a las universidades, academias y otras entidades educativas pertinentes a impartir cursos básicos y avanzados, incluso en colaboración con especialistas;
- c) Trabajando con los sectores profesional y docente para desarrollar calificaciones profesionales y de certificación;

- d) Promoviendo la capacidad de las comunidades para determinar sus necesidades y satisfacerlas.

Una última función clave de los gobiernos a todos los niveles es apoyar la capacitación y la creación de capacidad para impulsar la prevención del delito. Trabajar en asociaciones multisectoriales, establecer sistemas de información exhaustiva, analizar datos de diferentes sectores, implicar a las comunidades, comunicar eficazmente con el público y ejecutar y evaluar programas son todas ellas tareas que requieren competencias específicas a menudo nuevas. Los gobiernos no pueden dar por supuesto que los encargados de formular políticas y especialistas tendrán necesariamente las competencias requeridas, lo que se traduce en la necesidad de invertir en capacitación y creación de capacidad. Las comunidades locales también tendrán que aprender cómo emplear y desarrollar sus aptitudes de forma más eficaz.

En muchos países, la capacitación y la creación de capacidad han sido abordadas estableciendo fuertes vínculos entre los gobiernos y las instituciones universitarias y de investigación. Estas pueden desempeñar diversas funciones como:

- Prestar asesoramiento sobre investigación
- Ayudar a elaborar opciones políticas
- Ayudar a seleccionar proyectos para su financiación
- Evaluar políticas o programas que hayan sido ejecutados
- Realizar investigaciones sobre problemas concretos de delincuencia
- Ayudar a crear sistemas de recopilación de datos
- Desarrollar e impartir programas de capacitación y creación de capacidad y planes de estudio para profesionales, funcionarios elegidos, especialistas y grupos de la sociedad civil.

Los ejemplos que se presentan a continuación ilustran algunas de las estrechas relaciones de trabajo existentes entre los gobiernos nacionales o de estados y universidades o centros especializados de investigación, establecidas en los últimos años:

- El Gobierno de Australia colabora estrechamente con el Instituto Australiano de Criminología, entidad especializada de investigación financiada públicamente, en la elaboración de sus programas de prevención del delito y en la vigilancia y evaluación de estos. También ha financiado importantes proyectos de investigación universitarios sobre cuestiones tales como la intervención temprana, el control policial, la violencia contra la mujer y la prevención del delito y las comunidades aborígenes. El Ministerio del Fiscal General, por ejemplo, encargó un exhaustivo estudio de estrategias preventivas titulado *Pathways to Prevention*, cuyo resultado han sido programas de acción emprendidos por gobiernos de estados y locales.
- El estado de Minas Gerais y la ciudad de Belo Horizonte del Brasil cooperan muy estrechamente con el Centro de Estudios de Criminalidad y Seguridad Pública de la Universidad Federal de Minas Gerais. Además de desarrollar

sólidos sistemas de análisis de datos y programas de capacitación, el Centro ha colaborado en la ejecución y evaluación de un eficaz programa de prevención del homicidio cometido por jóvenes, denominado FicaVivo (Sigue viviendo).

- En Chile, el Ministerio de Justicia colabora con centros universitarios especializados como el Programa de Seguridad Urbana de la Universidad Hurtado para evaluar programas nacionales. La universidad también imparte una diplomatura en seguridad urbana. El Centro de Estudio de la Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile imparte una serie de programas de diplomatura y licenciatura, así como formación profesional y creación de capacidad en materia de delincuencia de menores, intervención y prevención, y prevención a nivel local y comunitario (www.cesc.uchile.cl).
- En Sudáfrica, el Consejo de Investigación Científica e Industrial colabora ampliamente con los ministerios del Gobierno nacional y los gobiernos provinciales y con el Servicio de Policía de Sudáfrica. Ha ayudado a elaborar guías y Manuales de prevención del delito y a formular y ejecutar programas sobre el terreno, además de apoyar a los municipios locales en la elaboración de sus propias estrategias de prevención, organizar conferencias para facilitar el intercambio y la difusión de las buenas prácticas y llevar a cabo programas de capacitación para funcionarios de autoridades locales y gobiernos provinciales.

Numerosos gobiernos han establecido centros especializados de información en línea para ofrecer asesoramiento y apoyo práctico a los responsables de la formulación de políticas, especialistas e investigadores que trabajan a todos los niveles de la función gubernamental.

- En el Reino Unido, el Ministerio del Interior ha establecido el sitio web sobre la reducción del delito con el fin de ayudar a las Asociaciones para la reducción del delito y los disturbios de Inglaterra o a las Asociaciones para la seguridad comunitaria en Gales. Estas asociaciones deben ser organizadas por las autoridades de cada municipalidad. Entre otras cosas, el sitio web ofrece:
 - Información sobre legislación y nuevas iniciativas nacionales
 - Una base de datos práctica y eficaz
 - Manuales de instrucciones
 - Publicaciones descargables e información sobre revistas
 - Enlaces a información sobre premios a la prevención del delito e iniciativas gubernamentales conexas
 - Información sobre recursos de financiación y la manera de solicitarlos
 - Recursos de aprendizaje en línea y evaluación de las necesidades
 - Informes de investigación sobre una gama de temas de seguridad comunitaria local
 - Un foro de debate
 - Minisitios con información y recursos acerca de 25 delitos o temas de seguridad local específicos

- Enlaces a los sitios de instituciones académicas, el Gobierno central, grupos locales, la policía, asociaciones profesionales y grupos voluntarios (www.crimereduction.homeoffice.gov.uk)
- En el Estado de Nueva Gales del Sur (Australia), el Gobierno ha creado un sitio web con fines de promoción comunitaria, incluso en materia de prevención del delito a nivel local. Se trata de un centro de intercambio de información electrónica que ofrece una serie de instrumentos, recursos e información sobre fuentes de financiación (www.communitybuilders.nsw.gov.au)

En la actualidad existe un creciente número de cursos formativos y profesionales y titulaciones en temas de prevención del delito, destinados a satisfacer el aumento de la demanda e interés en ese ámbito. Muchos de ellos son impartidos por centros universitarios, otros por academias de policía⁴⁰. Además, en muchas regiones se llevan a cabo cursos en línea, visitas de estudio y cursos de posgrado. Entre las organizaciones de investigación regionales figuran entidades como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), nexo que aúna centros universitarios y de investigación en América Latina para el trabajo sobre temas de seguridad y prevención.

Las organizaciones no gubernamentales e internacionales son otra fuente valiosa de formación especializada. Organizaciones como el Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) (véase el recuadro 4 *infra*) y Democracia, Derechos Humanos y Seguridad (DHSS), ambas con sede en México, trabajan con el fin de respaldar el desarrollo de estrategias de prevención, entre ellas la formación de policías. En el Brasil, el Foro Brasileño de Seguridad Pública y el Instituto Sou da Paz son ejemplos de organizaciones no gubernamentales que imparten formación junto con la policía y otros sectores públicos sobre aspectos de prevención. El Centro para la Justicia y la Prevención del Delito de Sudáfrica está especializado en temas que afectan a los niños y jóvenes. Desarrolla herramientas y formación, además de llevar a cabo investigaciones, así como elaborar y aplicar proyectos.

Recuadro 4. El Instituto para la Seguridad y la Democracia (México)

El Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) de México promueve un control policial eficaz respetuoso con los derechos de los ciudadanos empleando modelos de rendición de cuentas y control policial democrático. A fin de aumentar la capacidad de la policía para responder a los delitos violentos, el Instituto imparte formación para ayudarla a establecer nuevos procedimientos que dificulten la corrupción y obliguen a los funcionarios a responder de sus abusos, promoviendo al mismo tiempo prácticas democráticas acordes con las necesidades de los ciudadanos. El Instituto ha elaborado manuales formativos y ofrece servicios de divulgación y apoyo técnico para ayudar a la policía a mejorar su actuación y sistemas de supervisión.

⁴⁰ Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, *Prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas, 2010* (Montreal, 2010); Proyecto Beccaria (www.beccaria.de).

Asimismo, existen numerosas organizaciones no gubernamentales, de ámbito internacional y regional, que brindan apoyo a gobiernos y municipalidades y facilitan asistencia técnica, formación y creación de capacidad en materia de prevención del delito y justicia penal. La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos lleva a cabo actividades de investigación, formación y creación de capacidad para animar a los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil a trabajar juntos en lo tocante a violencia y seguridad en América Latina. Buena parte de la actividad de la Oficina se centra en las bandas y la prevención de la violencia juvenil. El Foro Europeo para la Seguridad Urbana, con sede en Francia, trabaja junto con ciudades europeas, de América Latina y África, con el fin de ayudarlas a elaborar iniciativas de prevención. Muchas organizaciones regionales e internacionales son miembros de la red del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, entre ellas⁴¹:

- El Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), con sede en el Canadá
- La Universidad Árabe Naif de Ciencias de Seguridad, de Arabia Saudí
- El Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, con sede en Costa Rica, y la oficina del Instituto en Brasil
- El Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas, con sede en Finlandia
- El Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, con sede en Italia
- El Instituto Coreano de Criminología
- El Instituto Africano para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, con sede en Uganda
- El Instituto de Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, con sede en el Japón

Un método de creación de capacidad cada vez más frecuente es el intercambio de información y experiencia entre los países y ciudades. El aprendizaje directo facilitado por quienes tienen experiencia propia sobre la manera de realizar los proyectos y resolver los problemas es a menudo más eficaz que el aprendizaje a distancia. Redes tales como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, el CIPC y el Foro Europeo para la Seguridad Urbana (FESU), el Programa europeo de intercambio de experiencias para promover el desarrollo urbano sostenible (URBACT) y el Programa Ciudades más Seguras, enmarcado en el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), poseen considerable experiencia en la facilitación de esos intercambios. He aquí algunos ejemplos:

- El programa Ciudades más Seguras de ONU-Hábitat se estableció en 1998, atendiendo la solicitud de alcaldes africanos. Además de dar apoyo a las ciudades para elaborar estrategias amplias de prevención, ha celebrado una serie

⁴¹La lista completa de los institutos de la red del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal puede verse en www.unodc.org/unodc/en/commissions/CCPCJ/institutes.html.

de conferencias internacionales y regionales en África y América Latina en los últimos doce años. Dichos actos han proporcionado a los alcaldes y otros interesados la ocasión de reunirse con el fin de promover el intercambio sobre temas como programas y proyectos, a nivel de autoridades locales, de prevención del delito, seguridad de la mujer, jóvenes en situación de riesgo y participación de los jóvenes (www.unhabitat.org).

- El proyecto Sur-Sur de la UNODC sobre cooperación regional para determinar las prácticas óptimas de prevención del delito en el mundo en desarrollo, gracias al cual se han establecido vínculos entre responsables de la formulación de políticas e investigadores de países del Caribe y de África meridional para proporcionar asistencia técnica y crear capacidad entre regiones aquejadas por niveles muy altos de violencia. Han tenido lugar varios intercambios, se han identificado prácticas óptimas y se ha publicado un manual⁴².
- Los talleres internacionales de prevención del delito celebrados durante los congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal, en Viena (2000), Bangkok (2005) y Salvador (Brasil, 2010), han brindado oportunidades de intercambiar experiencias, entre las diversas regiones, sobre políticas y proyectos específicos.
- El CIPC contribuyó a un intercambio de experiencias durante tres años entre las ciudades francófonas de Montreal, Lieja y Burdeos. Gracias a este proyecto, dichas ciudades colaboraron en la realización de un análisis de problemas relacionados con la prostitución y las drogas, y elaboraron, ejecutaron y evaluaron un plan. El resultado fue un manual detallado para orientar a otras ciudades afectadas por problemas similares⁴³.

Por último, importantes instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo subvencionan proyectos de capacitación y creación de capacidad. Asimismo, numerosos países de ingresos altos como Alemania, Australia, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Japón, Noruega, Reino Unido y Suecia facilitan intercambios bilaterales y visitas de estudio o colocaciones en asociación con países de ingresos medios y bajos. Noruega y Serbia, por ejemplo, colaboran en un proyecto de asistencia técnica de larga duración a Serbia, que incluye una serie de programas de capacitación destinados a la policía serbia en Noruega y Serbia, con visitas de intercambio práctico a Noruega. El proyecto contempla una labor continua de orientación de la policía noruega a la policía y las autoridades locales serbias, por ejemplo sobre el establecimiento de buenas prácticas y relaciones entre la policía y la comunidad.

Herramientas y recursos

Para más información y ejemplos de estrategias nacionales, subregionales y locales de prevención del delito véase:

⁴² *Handbook on Planning and Action for Crime Prevention in Southern Africa and the Caribbean Regions*, Criminal Justice Handbook Series (Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.09.IV).

⁴³ Julie Savignac, Isabelle Lelandais y Valérie Sagant, *Nuisance publiques liées aux drogues et à la prostitution: Manuel pratique pour l'action locale* (Montreal, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2007).

- *Prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas* (Montreal, CIPC, 2008).
- *Prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas* (Montreal, CIPC, 2010).
- ONU-Hábitat, *UN-Habitat for Safer Cities. Programa Ciudades más Seguras* (Nairobi, 2007)⁴⁴.

⁴⁴Visítese www.unhabitat.com y selecciónese Programa Ciudades más Seguras y Publicaciones.

III. Prevención del delito basada en el conocimiento

A. Fundamento de la prevención proactiva y eficaz

El párrafo 11 de las Directrices para la prevención del delito afirma que el uso de una base de conocimientos constituye uno de los principios fundamentales:

Las estrategias, políticas, programas y medidas de prevención del delito deben tener una amplia base de conocimientos multidisciplinarios sobre los problemas de la delincuencia, sus múltiples causas y las prácticas que hayan resultado eficaces y prometedoras.

En relación con los métodos para aplicar ese principio, el párrafo 21 establece lo siguiente:

Los gobiernos y, en su caso, la sociedad civil deben facilitar la prevención del delito basándose en sus conocimientos, concretamente:

- a) Proporcionando la información que necesitan las comunidades para abordar los problemas de la delincuencia;
- b) Apoyando la adquisición de conocimientos útiles y de aplicación práctica, que sean científicamente fiables y válidos;
- c) Apoyando la organización y la síntesis de los conocimientos y determinando y colmando las lagunas en la base de conocimientos;
- d) Compartiendo esos conocimientos, según corresponda, con investigadores, entes normativos, educadores, especialistas de otros sectores pertinentes y la comunidad ampliada en general;
- e) Aplicando esos conocimientos para repetir intervenciones satisfactorias, concebir nuevas iniciativas y prever nuevos problemas de delincuencia y posibilidades de prevención;

- f) Estableciendo sistemas de datos para ayudar a administrar la prevención del delito de manera más económica, incluso realizando estudios periódicos sobre la victimización y la delincuencia;
- g) Promoviendo la aplicación de esos datos a fin de reducir la victimización repetida, la persistencia de la delincuencia y las zonas con altos niveles de delincuencia.

Las Directrices para la prevención del delito hacen especial hincapié en la importancia de aplicar conocimientos e información adecuados para promover una comprensión fundamentada de la situación actual de la delincuencia, sus causas subyacentes y las posibles estrategias preventivas. Los responsables de formular políticas y los investigadores que trabajan en el ámbito de la prevención designan esos conocimientos con una variedad de términos, entre ellos los de “prevención basada en datos objetivos” y “prevención orientada a la objetividad”. Independientemente del término empleado, la idea es que los datos se recogen de manera sistemática a partir de diversas fuentes fiables, y que se utiliza información científicamente válida derivada de investigaciones y evaluación de proyectos sobre el terreno.

Tal como se ha señalado en anteriores capítulos, dado que existen muchos tipos de delitos y victimización, y numerosos factores causales, es importante recabar información de una amplia gama de sectores de servicios y fuentes. En casi todos los países, muchos delitos nunca son denunciados a la policía, de modo que es posible que la información de la policía sobre la localización y las víctimas de delitos no sea exacta ni completa. Los archivos policiales sobre los delitos denunciados pueden ser complementados con datos cuantitativos de encuestas relativas a victimización, registros hospitalarios sobre lesiones, registros escolares, datos de servicios sociales y de justicia, además de datos cualitativos tales como información resultante de entrevistas con interesados o grupos. Una buena base de conocimientos es esencial para evaluar la eficacia y la sostenibilidad de políticas, y útil para modificar los programas de modo que cumplan sus objetivos.

Las Directrices para la prevención del delito exponen brevemente algunas de las maneras en que los gobiernos pueden facilitar el desarrollo de una buena base de conocimientos y su mantenimiento. El presente capítulo analiza los siguientes puntos:

- Por qué la base de información para la prevención del delito debe ser amplia y tener carácter inclusivo
- Los principales tipos de información que se necesitan, sobre la amplitud de la delincuencia, los factores causales, las políticas y prácticas existentes y eficaces, y la ejecución y evaluación de programas
- Cómo elaborar una base de conocimientos
- Algunas herramientas y fuentes de datos esenciales que pueden ayudar a elaborar y ejecutar estrategias de prevención

B. Conocimiento amplio y de tipo inclusivo

El párrafo 8 de las Directrices para la prevención del delito, referente a desarrollo socioeconómico e inclusión, dice lo siguiente:

Se deben integrar consideraciones de prevención del delito en todos los programas y políticas sociales y económicos pertinentes, incluidos los que tratan del empleo, la educación, la salud, la vivienda y la planificación urbana, la pobreza, la marginación social y la exclusión. Se debe hacer particular hincapié en las comunidades, las familias, los niños y los jóvenes en situación de riesgo.

El párrafo 14, relativo a diferenciación, dice lo siguiente:

Las estrategias de prevención del delito deben tener debidamente en cuenta, según corresponda, las diferentes necesidades de los hombres y las mujeres, así como las necesidades especiales de los miembros vulnerables de la sociedad.

Las Directrices hacen especial hincapié en el desarrollo socioeconómico, la inclusión y la diferenciación en los principios básicos. La inclusión social hace referencia a la importancia de tener en cuenta las necesidades y experiencias de todos los sectores de la sociedad. Esto engloba a los más pobres y más desheredados, las mujeres, y los grupos minoritarios como poblaciones etnoculturales o migrantes. La experiencia que estos grupos tienen de la delincuencia y su vida diaria es a menudo muy diferente a la del resto de la población, y con frecuencia son excluidos social, económica e incluso culturalmente.

La diferenciación es un medio para asegurarse de que se tiene en cuenta esa diferencia. Al investigar sobre el delito y sus causas y ejecutar y evaluar programas, los gobiernos deberían considerar los efectos de la delincuencia en estos grupos, así como las posibles formas de atender sus necesidades.

Por ejemplo, los gobiernos deberían prestar especial atención a las cuestiones de género y a los diferentes efectos y experiencias que la delincuencia produce en las muchachas y los jóvenes, las mujeres y los hombres.

Las mujeres son menos proclives a participar en delitos violentos, pero más vulnerables que los hombres a las agresiones sexuales, al acoso, la violencia doméstica y la trata de personas, así como a la violación en situaciones conflictivas. Las tasas de denuncia de estos delitos también suelen ser bajas. Por lo general, las mujeres sienten más miedo e inseguridad en espacios públicos que los hombres.

Para que estas diferencias sean comprendidas e incluidas sistemáticamente en el proceso general de recopilación de conocimientos, es importante desglosar por sexos todos los datos recogidos, y buscar información específica sobre ambos géneros. Esto puede hacerse, por ejemplo, mediante encuestas de victimización concebidas especialmente para preguntar a las mujeres sobre sus experiencias con la delincuencia. Así, una forma importante de velar por que se tengan en cuenta las diferentes

necesidades de hombres y mujeres en las estrategias de prevención es incorporar las cuestiones de género.

El Consejo Económico y Social definió dicha incorporación como sigue:

Definición del concepto de incorporación de las cuestiones de género

La incorporación de la perspectiva de género es el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad entre los géneros⁴⁵.

Se debe aplicar el mismo enfoque a los grupos minoritarios, o a los sectores de la población que probablemente resulten excluidos de los estudios o las actividades de recopilación de datos de las autoridades, que a menudo se centran en los hogares. Es probable que los habitantes de asentamientos precarios, los que están en situación irregular, los niños de la calle y otros niños y jóvenes, las comunidades migrantes, los refugiados y los grupos minoritarios tengan experiencias de delito y victimización que no son recogidas en las encuestas oficiales o los archivos policiales. Es posible que sus necesidades y experiencias precisen una investigación específica al evaluar los problemas y los factores causales de la delincuencia, así como al desarrollar intervenciones.

C. Tipos de conocimientos necesarios

Los gobiernos y los especialistas, tanto para elaborar estrategias nacionales, regionales o locales, o planificar una intervención programática concreta, necesitan diferentes tipos de conocimientos basados en datos objetivos. En cada etapa de la elaboración de una estrategia o programa de prevención del delito es preciso disponer de conocimientos basados en la objetividad para evaluar la envergadura y el alcance de los problemas de delincuencia, analizar sus causas, determinar las posibles soluciones y seleccionar y evaluar programas. Esta información puede agruparse bajo cuatro epígrafes principales:

⁴⁵El Consejo Económico y Social aprobó las conclusiones convenidas 1997/2 sobre la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y los programas del sistema de las Naciones Unidas [véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, Quincuagésimo segundo período de sesiones, Suplemento núm. 3 (A/52/3/Rev.1)*, cap. IV, párr. 4].

Conocimientos sobre la incidencia y la prevalencia de los problemas de criminalidad

Implican recopilar información cuantitativa y cualitativa de una variedad de sectores, sin ceñirse únicamente a la información comunicada por la policía u otros sectores de seguridad. Las encuestas de victimización permiten recabar información sobre la prevalencia e incidencia de los delitos no denunciados y del temor al delito. Se puede obtener información significativa y fiable sobre los problemas de delincuencia y sociales a partir de diversas fuentes como servicios hospitalarios de accidentes y urgencias, departamentos escolares, de vivienda, transporte, ocio y medio ambiente, y servicios familiares, de juventud y sociales.

Las organizaciones cívicas y las comunidades locales son un importante recurso. Suelen poseer amplia experiencia y sólidos conocimientos sobre determinados grupos de difícil acceso, como los niños de la calle, los jóvenes en situación de riesgo o integrantes de bandas juveniles, mujeres víctimas de violencia y poblaciones socialmente marginadas. Las entidades dedicadas a estos grupos pueden ser útiles para contactarlos y conocer sus puntos de vista. La información cualitativa generada por entrevistas y observaciones también será provechosa para complementar los datos cuantitativos.

Los gobiernos nacionales, de estados o provinciales tendrán que analizar la incidencia del delito en los entornos urbanos y rurales. Los gobiernos locales necesitarán examinar las características de la delincuencia y los problemas conexos en su área de jurisdicción, y en relación con su región o con otras ciudades del país.

Conocimientos sobre las causas del delito y la victimización

Una vez concretada la información sobre la delincuencia y los problemas sociales y económicos conexos, conocer cuándo y dónde se dan estos problemas, y a quién afectan, ayudará a formarse una idea de las características y tendencias principales, y los probables factores causales. Esto permitirá a su vez determinar las poblaciones más vulnerables y las metas o lugares más comúnmente asociados con ciertos tipos de delito.

Como en el caso anterior, esta información debe ser analizada en el marco de diversos sectores y disciplinas, con aportaciones de una variedad de servicios como planificadores urbanistas, departamentos de vivienda, servicios de juventud, sectores de policía y justicia, así como la sociedad civil, además de especialistas en investigación. Por ejemplo, es posible que en determinadas zonas se constate una tendencia clara a los delitos violentos cometidos por jóvenes, pero tal vez existan diversos factores coadyuvantes como la falta de alumbrado público, que reduce los riesgos de los delincuentes, la carencia de equipamientos y recursos de ocio, o un aumento del tráfico de drogas, cuestiones que podrían abordarse con diferentes tipos de intervenciones.

Es importante examinar los tipos de delitos y problemas sociales en relación con el contexto específico de cada país o ciudad. En general, los factores que afectan a los

riesgos de delincuencia y victimización son similares en todas las regiones y países. Lo que cambia es la magnitud de los problemas. Es probable que existan factores concretos que afecten en particular a los países de ingresos medianos o bajos, como los niveles de corrupción, el grado de confianza en la policía o las tasas de pobreza y problemas sociales y económicos que atraen a la delincuencia transnacional. Los factores de riesgo como las elevadas tasas de desempleo entre los jóvenes, la situación en cuanto al acceso a la escuela y la educación o el acceso a las armas de fuego variarán considerablemente.

Conocimientos sobre las políticas y buenas prácticas existentes

Para seleccionar intervenciones que tengan probabilidades de dar respuesta a los problemas de delincuencia y sociales constatados resulta importante analizar los programas y servicios que ya existan en un país o ciudad, y cómo podrían mejorarse. También es de utilidad examinar la experiencia en cuanto a prácticas de prevención del delito eficaces en otros países, a nivel local, regional e internacional. Esto incluye las intervenciones con resultados a corto, medio y más largo plazo.

En los últimos años se ha intensificado considerablemente la investigación sobre la eficacia de las intervenciones de prevención del delito, pues tanto gobiernos como investigadores han puesto más empeño en la prevención. Determinar los programas que han sido bien dirigidos, han cumplido sus objetivos y parecen haber dado resultados prometedores es importante como ayuda para informar a los encargados de adoptar decisiones sobre cuáles son los proyectos que más conviene emprender.

La mayoría de los estudios científicos cuidadosamente controlados que permiten medir con precisión los efectos de un programa se han llevado a cabo en países de ingresos altos. En estos estudios ha sido posible aprovechar amplios recursos de acopio de datos y de investigación especializada, y se da por supuesto que las instituciones y los sectores de servicios son relativamente sólidos.

Los programas de prevención evaluados por la red internacional de investigación Campbell Collaboration (www.campbellcollaboration.org), por ejemplo, comprenden solo aquellos que cumplen una serie de normas científicas, como el uso de un grupo testigo y de un tipo de intervención claramente definido. Mediante el estudio de grupos de programas similares en diferentes entornos, la Campbell Collaboration puede determinar la eficacia de esos tipos de programas⁴⁶. Este enfoque se presta en especial para evaluar ciertas formas de prevención consistentes, por ejemplo, en intervenciones para evitar situaciones propicias al delito o en intervenciones en la primera infancia. Ahora bien, es más difícil de aplicar en el caso de las estrategias o intervenciones de tipo comunitario que entrañan una serie de actividades diferentes. Además, gran parte de esta tarea se ha llevado a cabo en países de altos ingresos y no es necesariamente extrapolable incluso dentro de una misma región.

⁴⁶ Véase Lawrence Sherman y otros, *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*, informe al Congreso de los Estados Unidos preparado para el Instituto Nacional de Justicia (Washington, D.C., 1997).

La información sobre las políticas y prácticas elaboradas por países, ciudades y organizaciones locales se recoge en inventarios y compendios de estrategias y programas de prevención del delito prometedores y fructíferos, que están ahora ampliamente disponibles en varios idiomas. Comprenden proyectos premiados de prevención en diferentes regiones y países, por ejemplo la Red de Prevención de la Delincuencia en la Unión Europea o el plan de premios a la innovación local en Inglaterra y Gales (www.npia.org), inventarios e informes sobre prácticas eficaces, como los elaborados por Campbell Collaboration o programas modelo que han sido evaluados y reproducidos, como los programas prototipo (Blueprint) creados en los Estados Unidos, además de compilaciones de programas sobre temas específicos, como la prevención del delito urbano, los jóvenes en situación de riesgo, la seguridad de la mujer, las intervenciones relativas a bandas juveniles, la seguridad en las escuelas y la gestión de los espacios públicos. En las publicaciones del Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (www.crime-prevention-intl.org) se ofrece más información.

En Europa, la Red de Prevención de la Delincuencia en la Unión Europea, así como los proyectos Beccaria y CRIMPREV, han generado estudios útiles sobre la prevención basada en datos objetivos. Las redes regionales como el Foro Europeo para la Seguridad Urbana y redes internacionales como el CIPC también proporcionan información sobre prácticas de prevención e investigación comparadas que parecen prometedoras o han demostrado su eficacia en entornos específicos.

Cada vez se dispone de más estudios científicamente fiables, provenientes de regiones como América Latina y el Caribe, y África, que constituyen un recurso importante para los gobiernos que desean evaluar su propia situación. El programa Ciudades más Seguras de ONU-Hábitat, por ejemplo, ha realizado varios estudios sobre la delincuencia y la victimización en ciudades africanas. En América Latina, organizaciones regionales de investigación tales como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y centros universitarios nacionales como el Centro de Estudios de Criminalidad y Seguridad Pública (CRISP) de Minas Gerais, el Centro de Estudios sobre la Seguridad Pública y la Ciudadanía (CeSeC) de Río de Janeiro (Brasil), y el Programa de Seguridad de la Universidad Alberto Hurtado de Chile, son recursos importantes. Las fuentes regionales pueden ser muy útiles para concretar proyectos en países vecinos con experiencias y contextos parecidos. Los intercambios Sur-Sur, como los incluidos en el proyecto regional de la UNODC, que establece vínculos entre países del Caribe y África meridional, son todos ellos útiles para conocer buenas prácticas e ideas sobre proyectos en países con problemas similares.

He aquí algunos ejemplos de compendios e informes sobre cuestiones de prevención específicas:

- *Preventing Gender-Based Violence in the Horn, East and Southern Africa: A Regional Dialogue* (ONU-Hábitat, 2004) es un examen de buenas prácticas para aumentar la seguridad de la mujer mediante una serie de programas a nivel de comunidad y con las autoridades locales. El informe fue elaborado en tres fases: un amplio estudio sobre el terreno de unas 400 organizaciones,

individuos y autoridades locales a los que se preguntó por sus principales objetivos, programas y enseñanzas obtenidas en relación con la violencia de género; un diálogo regional que reunió a especialistas responsables de los programas más prometedores; publicación de las conclusiones y recomendaciones.

- *Atreviéndose a querer: respuestas comunitarias a la violencia pandillera juvenil en América Central y comunidades de inmigrantes centroamericanos en Estados Unidos* (Washington, D.C., Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, 2008) es un estudio de los elementos fructíferos de estrategias y programas contra la violencia pandillera aplicados en la región de Centroamérica y en los Estados Unidos. Se basa en un análisis detallado de seis programas.
- *Urban Crime Prevention and Youth at Risk: Compendium of Promising Strategies and Programmes from Around the World* (Montreal, CIPC, 2005) es un compendio de iniciativas de gobiernos locales y ciudades, y de aquellas que se dirigen a hombres y mujeres jóvenes en riesgo de victimización o delincuencia, que ofrece una breve sinopsis de los objetivos y resultados de los proyectos e información de contacto. Fue preparado para el 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal.

Conocimientos sobre los procedimientos para ejecutar programas y medir sus resultados y efectos

Quizás las áreas de conocimiento sobre prevención del delito que más se han descuidado sean las referentes a ejecución práctica de programas y políticas, y a los métodos de evaluarlos. Estos son elementos esenciales de una prevención eficaz de la delincuencia, en que los gobiernos deberían invertir tiempo y recursos.

Tal como se indica en la introducción, en los últimos años se ha aprendido mucho sobre la necesidad de prestar atención a cómo se ponen en práctica las políticas y los programas, y la manera en que son evaluados. Muchos programas pueden fracasar porque los encargados de ejecutarlos carezcan de las aptitudes o la comprensión necesarias, o porque los objetivos estén poco definidos o no sean realistas. La capacidad de demostrar qué aspectos de un programa contribuyeron a reducir la delincuencia, y cuáles parecieron menos eficaces o dieron resultados inesperados, constituye un elemento importante de la prevención basada en datos reales. De forma análoga, la capacidad de demostrar que una política ha servido para reducir problemas fomentando la concienciación y la prestación de servicios y asesoramiento es importante para orientar la elaboración de políticas futuras.

El seguimiento y la evaluación de programas se basan en la elaboración de marcos lógicos y detallados para cada intervención, con un claro conjunto de objetivos, poblaciones y áreas destinatarias, resultados previstos y distribución de responsabilidades. Esto sienta las bases para la gestión y seguimiento de los programas tras la ejecución y evaluación del avance del proyecto y el grado en que cumple los objetivos establecidos. Para medir los resultados y efectos de los programas en la delincuencia y los problemas sociales constatados se necesitan conjuntos especiales de

competencias y conocimientos, y los gobiernos trabajan a menudo con universidades y centros de investigación que pueden aportar apoyo.

Como sucede con las prácticas de prevención del delito eficaces o prometedoras, hoy en día se puede encontrar información y guía sobre la ejecución de programas, su seguimiento y evaluación, a través de muchos de los centros de prevención gubernamentales, académicos y especializados en la materia mencionados en el presente documento. También existe información sobre la multitud de problemas que suelen surgir.

En el capítulo IV se analizan con más detalle los enfoques de ejecución y evaluación.

D. Desarrollo del conocimiento basado en datos objetivos

Los gobiernos a todos los niveles ya han realizado trabajos considerables para crear y promover una buena base de conocimientos sobre prevención del delito. En los Estados Unidos, por ejemplo, el Departamento de Justicia financia con regularidad la investigación y evaluación de programas de prevención a través del Instituto Nacional de Justicia. Por ejemplo, ha financiado una evaluación quinquenal de la ejecución de una serie de programas de base judicial para prevenir la violencia doméstica contra la mujer⁴⁷. Ha dado apoyo a varios programas sobre comunidades más seguras e intervenciones sobre bandas juveniles y armas de fuego, como el “Proyecto barrios seguros”, un programa eficaz a nivel nacional para reducir la violencia vinculada a dichas armas.

En el Programa de Reducción del Delito iniciado por el Gobierno de Inglaterra y Gales en 1997, el 10% de los fondos fue asignado a la evaluación del programa, y se invitó a universidades a que solicitaran financiamiento destinado a evaluar proyectos concretos costeados por el programa, como la delincuencia en el contexto escolar, los robos en viviendas o la violencia contra la mujer. El Ministerio de la Fiscalía General de Australia financió un programa de investigación a largo plazo titulado “Pathways to prevention” (Vías para la prevención), concebido para identificar los factores esenciales que influyen en la conducta delictiva. Posteriormente aportó parte de los fondos para aplicar las conclusiones de tal estudio en el contexto de un proyecto de investigación sobre medidas concretas⁴⁸. En la actualidad son muchos los gobiernos que para conceder fondos establecen como condición la inclusión de seguimiento y evaluación en un proyecto.

⁴⁷Adele Harrell y otros, *The Judicial Oversight Demonstration: Culminating Report on the Evaluation* (Washington, D.C., Departamento de Justicia de Estados Unidos, Instituto Nacional de Justicia, 2009). Accesible en: www.ojp.usgov/nij/pubs.

⁴⁸R. Homel y otros, *Pathways to Prevention* (Canberra, Australian Government Publishing Services, 1999); Ross Homel y otros, *The Pathways to Prevention Project: The First Five Years 1999-2004* (Sydney, Griffith University and Mission, 2006).

Los gobiernos pueden aportar ayuda para la elaboración de conjuntos de datos nuevos o mejorados. El Gobierno del Canadá, por ejemplo, subvencionó la elaboración de bases de datos geográficas detalladas en las que se combinan datos cartográficos policiales y locales con fines de prevención del delito. Los resultados se han hecho públicos⁴⁹. Varios países llevan a cabo regularmente encuestas de hogares o de victimización que constituyen fuentes continuas de información sobre tendencias de delitos, temor a la delincuencia y actitudes públicas, que generan información útil para la elaboración de estrategias de prevención.

Facilitar la celebración de talleres y foros donde debatir los resultados de las investigaciones y dar publicidad a los recursos disponibles y conclusiones de investigación son formas muy eficaces de difundir información a las principales partes interesadas como la policía, los planificadores de urbanismo y las organizaciones cívicas. Diversos países o regiones han instituido premios para fomentar las buenas prácticas de prevención sobre el terreno. Otros han establecido mecanismos específicos para recabar información sobre prácticas y políticas, y difundir ese conocimiento. Uno de estos mecanismos es la Red de Prevención del Delito de la Unión Europea establecida en 2001 por gobiernos europeos, el Ministerio de la Fiscalía General de Australia y el Ministerio del Interior de Inglaterra y Gales.

E. Fuentes de datos y herramientas para aplicar un enfoque basado en el conocimiento

Datos sobre la delincuencia y los problemas conexos

Estadísticas de delincuencia

Los informes de la policía sobre delitos son de considerable utilidad para cualquier análisis de la incidencia y prevalencia del delito, su localización y las personas que podrían estar involucradas. Los datos estadísticos fiables sobre las tasas y tendencias de la criminalidad son un componente básico de la prevención basada en el conocimiento, pero no siempre son fáciles de obtener, o suficientes para llegar a un entendimiento fundamentado de los problemas del delito. Existe un reconocimiento universal de que las estadísticas policiales no se corresponden exactamente con la sensación de delincuencia que experimenta la población⁵⁰. La proporción de delitos denunciados a la policía dependen en gran medida de la voluntad individual de efectuar la denuncia, de la capacidad de la policía para registrarlos y de los propios sistemas de recopilación de datos.

⁴⁹ Josée Savoie, *Analysis of the Spatial Distribution of Crime in Canada: Summary of Major Trends*, Canada, Statistics Canada, Crime and Justice Research Paper Series, núm. 15 (Ottawa, 2008).

⁵⁰ Jan Van Dijk, *The World of Crime: Breaking the Silence on Problems of Security, Justice and Development Across the World* (Thousand Oaks, California, Sage Publications, 2008); *Instrumentos de Evaluación en Justicia Penal* (Nueva York, UNODC, 2006).

En todos los países, independientemente del nivel de ingresos, la mayoría de los delitos no son denunciados a la policía por diversas razones, entre ellas por temor a las consecuencias o desconfianza hacia los agentes policiales. En otros casos es posible que haya cuerpos de policía que no lleven estadísticas fiables con regularidad, y pueden existir problemas de duplicación de jurisdicciones cuando la policía estatal y la municipal, por ejemplo, recaban información por vías diferentes. Con frecuencia es dificultoso acceder a los datos de la policía.

Además, existen determinados tipos de delitos que tienden más que otros a ser poco denunciados, entre ellos la violencia contra la mujer, los delitos contra niños y jóvenes, los relacionados con las drogas, la corrupción, los delitos de guante blanco y el fraude, y la delincuencia organizada, incluso el tráfico de personas, drogas o armas de fuego.

En parte como intento de superar estos problemas, las encuestas de victimización en poblaciones se han convertido en una importante fuente que complementa las estadísticas de la policía sobre los delitos registrados y ofrece a los países una forma de determinar su localización y las tendencias de la delincuencia a lo largo del tiempo.

Encuestas de victimización

Las encuestas de victimización son un recurso importante para recabar información sobre el grado de delincuencia y victimización que padecen los ciudadanos en un país o una ciudad. Como por lo general su base son los hogares, también pueden proporcionar información sobre si las personas denuncian o no los delitos y las razones de tal proceder, las sensaciones de inseguridad y las cuestiones prioritarias en una zona determinada.

La UNODC y ONU-Hábitat han efectuado amplios estudios sobre victimización en el marco del programa Ciudades más Seguras en países y ciudades de África, y en Papua Nueva Guinea, por ejemplo, donde no es fácil disponer de estadísticas de la policía que sean representativas. (Véase www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/Data-for-Africa-publications.html.)

Se ha trabajado considerablemente para normalizar las encuestas de victimización y ofrecer asistencia a los países y ciudades sobre su elaboración y uso. El Estudio internacional sobre victimización, en el que se emplea un cuestionario estandarizado para permitir la comparación entre países, se ha realizado varias veces en un número de países cada vez mayor. Concretamente, en 2005 fueron más de 30, pertenecientes a casi todas las regiones del mundo. Para más información, véase www.unicri.it/wwd/analysis/icvs/index/php.

La UNODC y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa han elaborado un *Manual para encuestas de victimización* publicado en 2009, que se ha aplicado de forma experimental en varios países, entre ellos la República Unida de Tanzania, Rwanda y Uganda⁵¹. Esta publicación orienta a los gobiernos nacionales

⁵¹ ECE/CES/4.

sobre las normas y definiciones de uso común, así como las formas de tratar los problemas metodológicos. A continuación se incluyen algunos ejemplos de encuestas de victimización encargadas por autoridades locales:

- *Victimisation in Tanzania: Surveys of Crime in Arusha, Dar es Salaam and Mtwara* (ONU-Hábitat, 2007), donde se informa sobre una encuesta encargada por tres municipalidades de la República Unida de Tanzania. Fueron encuestadas 3.350 personas acerca de sus percepciones del delito y la seguridad, sus opiniones sobre la policía y el sistema judicial, la corrupción y sus experiencias en cuanto a delincuencia. También se recopilaron datos demográficos de 13.373 hogares de las tres áreas. La encuesta planteó una serie de cuestiones sobre el delito y su prevención: era necesario que los agentes de policía incrementaran su presencia e interacción con el público en las tres municipalidades; las relaciones entre la policía y la policía privada local (Sungusungu) debían formalizarse y mejorarse, estableciendo más claramente las funciones, los derechos y las obligaciones; la corrupción era un tema prioritario en el caso de la policía y las autoridades locales; y la corrupción y el delito debían considerarse cuestiones prioritarias para el programa de desarrollo social y económico de las tres municipalidades⁵².
- Ante la inexistencia de datos basados en censos, en el sur del Sudán se ha recurrido a una serie de encuestas de victimización con el fin de evaluar la amplitud y distribución de la violencia armada en la región. Como los trabajos se referían a comunidades locales, las encuestas proporcionaron información esencial sobre las necesidades de salud, educación y prevención. Fueron útiles para: a) determinar las prioridades de intervenciones futuras; b) medir los resultados de las intervenciones a lo largo del tiempo; c) impulsar la creación de capacidad en las comunidades afectadas⁵³.
- En Nigeria finalizó en 2009 la Encuesta sobre delincuencia y seguridad del Estado de Lagos. La realizaron el Fondo Fiduciario de Seguridad del estado de Lagos y la Fundación CLEEN en 20 municipios de dicho estado. Su objeto fueron los niveles de victimización, las experiencias en cuanto a corrupción oficial, el temor a la delincuencia y las percepciones públicas en lo relativo a gobernanza y eficacia. (www.lagosstatesecuritytrustfund.org y www.cleen.org)

Las encuestas de victimización también sirven para analizar problemas de delincuencia concretos o poblaciones afectadas, como la violencia contra la mujer en el hogar o en público, la victimización de menores o la seguridad en la escuela. La violencia contra la mujer es uno de los tipos principales de delito que menos se denuncian.

La Encuesta internacional sobre la violencia contra la mujer es un ejemplo de instrumento y recurso internacional que ha sido adaptado para su uso en una serie de países. Un informe reciente sobre los resultados obtenidos en 11 países ofrece

⁵² ONU-Hábitat, Programa Ciudades más Seguras, *Victimisation in Tanzania: Surveys of Crime in Arusha, Dar es Salaam and Mtwara* (2007).

⁵³ Robert Muggah y otros, "Surveying armed violence, arms and victimization in Southern Sudan: findings and challenges", en *Armed Violence Reduction: Enabling Development*, Conflict and Fragility Series (París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2009).

información útil sobre el alcance de dicha violencia, dónde ocurre y quién participa, las características de las víctimas y las razones para no denunciar los incidentes⁵⁴. La Organización Mundial de la Salud (OMS) también efectuó encuestas de victimización en diez países, con entrevistadores formados al efecto, para su publicación *Multi-Country Study on Women's Health and Domestic Violence Against Women*, de 2005⁵⁵.

Otras fuentes de información

Los censos de población y las encuestas de hogares facilitan información muy útil sobre, por ejemplo, la magnitud, edad, origen étnico y género de la población, así como su distribución geográfica, y también sobre la amplitud de la familia u hogar y los factores relacionados con los ingresos. Las encuestas especializadas sucesivas pueden facilitar información sobre la evolución de la familia y los hijos a lo largo del tiempo. Estas encuestas longitudinales permiten seguir a los niños y jóvenes a medida que van creciendo. La Encuesta nacional longitudinal sobre niños y jóvenes en el Canadá es un ejemplo.

La información de salud pública es una fuente importante de datos sobre lesiones, accidentes y muertes violentas. El *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, publicado por la Organización Mundial de la Salud en 2004, aboga por que todas las formas de violencia se aborden con criterios de salud pública, en lugar de aplicar exclusivamente los de justicia penal. Un amplio conjunto de datos sobre el consumo de drogas y alcohol, accidentes y agresiones, o mortalidad infantil, puede aportar información útil para conocer mejor las características de la delincuencia y la victimización.

Los datos sobre salud se han venido empleando ampliamente en América Latina y el Caribe al carecerse de datos sistemáticos de encuestas de victimización, especialmente como resultado de la labor de la Organización Panamericana de la Salud. (www.paho.org). La Organización Mundial de la Salud, la Organización Panamericana de la Salud, la Alianza para la Prevención de la Violencia, red formada por los Estados miembros de la OMS, organismos internacionales y organizaciones cívicas, así como la Coalición Interamericana para la Prevención de la Violencia, son fuentes y recursos valiosos con miras a esa prevención (www.who.int/violenceprevention). El informe de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos *Armed Violence Reduction: Enabling Development*, publicado en 2009, ilustra cómo se puede aplicar un enfoque de salud pública en situaciones frágiles y posteriores a conflictos, especialmente en el África subsahariana y América Latina, para ayudar a reducir la violencia armada juvenil y adulta. (www.who.int/violenceprevention)⁵⁶.

⁵⁴Holly Johnson, Natalie Ollus y Sami Nevala, *Violence Against Women: An International Perspective* (Nueva York, Springer, 2008).

⁵⁵Claudia García Moreno y otros, *Multi-Country Study on Women's Health and Domestic Violence Against Women: Initial Results on Prevalence, Health Outcomes and Women's Responses* (Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2005).

⁵⁶*Armed Violence Reduction: Enabling Development* (París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2009).

Los ministerios de vivienda y medio ambiente pueden aportar información sobre el uso del suelo, su propiedad, las condiciones y servicios ambientales, así como sobre la disponibilidad y el estado de equipamientos públicos como centros de ocio y parques. También pueden proporcionar datos, por ejemplo sobre la localización de los problemas derivados del vandalismo o el abuso de drogas.

Los servicios penitenciarios y de justicia constituyen un importante recurso para obtener información sobre las características de los delincuentes y modalidades de condena, las características de poblaciones penitenciarias y menores reclusos, los tipos de tratamiento y los servicios de formación ofrecidos más las tasas de reincidencia. Esta información puede complementarse con la que faciliten los presos y las personas puestas en libertad sobre cuáles son sus necesidades para evitar la vuelta a la cárcel.

Otras fuentes de datos son los servicios escolares y de educación, los servicios sociales y de familia, los servicios a las víctimas y los servicios de lucha contra incendios, además de las organizaciones cívicas y el sector privado.

Las encuestas de autoacusación son otra fuente de información para medir la magnitud de la delincuencia menor. Se pregunta a grupos de encuestados, a menudo niños o jóvenes, si han cometido diversos actos. En 2003, en Inglaterra y Gales se empezaron a hacer encuestas anuales de autoacusación de delitos, con el fin de recabar información sobre delincuencia durante toda la vida, actitudes hacia el sistema de justicia y experiencias de victimización⁵⁷.

Las fuentes cualitativas incluyen una variedad de métodos para aportar información detallada sobre grupos o vecindarios concretos o poblaciones de difícil acceso como los niños de la calle. Ejemplos al respecto son las entrevistas en comunidades, los grupos de debate, la toma de decisiones participativa, y los mecanismos de evaluación participativos como paseos de seguridad con menores o mujeres y auditorías sobre espacios públicos.

Algunos gobiernos han elaborado protocolos sobre el intercambio de datos que facilitan la puesta en común de información para analizar problemas de delincuencia y formular planes de prevención (véase el capítulo V).

Herramientas para analizar datos y evaluar opciones

Observatorios

En buen número de regiones, países y ciudades se han establecido mecanismos permanentes para recoger y evaluar información sobre delitos y problemas asociados. A menudo llamados observatorios o centros de seguimiento (véase el recuadro 5), son centros especializados que reúnen datos de múltiples sectores, organismos y personal que trabaja en distintos ámbitos. Así, los observatorios, por definición,

⁵⁷ *Guía sobre las auditorías de seguridad local: compendio de la práctica internacional* (París, Foro Europeo para la Seguridad Urbana, 2007); y Ministerio del Interior del Reino Unido (www.homeoffice.gov.uk/rds/index.html).

implican una coordinación y colaboración multidisciplinar y multisectorial. Estableciendo estos centros, los gobiernos pueden facilitar el análisis de la incidencia, las causas y las tendencias de los delitos y la violencia y los problemas conexos, además de hacer el seguimiento de los progresos realizados con los planes estratégicos a lo largo del tiempo.

Recuadro 5. Observatorios de la delincuencia y los problemas sociales

Muchos países, regiones y ciudades han creado observatorios de las tendencias delictivas para mejorar la información y los conocimientos sobre los delitos y los problemas sociales y económicos conexos. Esto permite canalizar recursos de forma más eficaz para reducir la delincuencia y la inseguridad y aumentar la seguridad de la comunidad. El territorio abarcado por los observatorios varía. Pueden ser locales (por ejemplo en Madrid y Bogotá hay observatorios de ciudad), subregionales (Observatorio Regional de Políticas de Seguridad en Italia), nacionales (Observatoire national de la délinquance en Francia) o regionales [Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCAVI)]. Muchos observatorios se centran en temas generales de seguridad (Observatorio de la Delincuencia en Trinidad y Tabago), pero otros se ocupan de cuestiones específicas [Observatorio canadiense de la violencia en las escuelas y Observatoire français des drogues et des toxicomanies en Francia (OFDT)].

Los observatorios de la delincuencia tienen por objeto principal fundamentar las decisiones políticas utilizando información que rebasa los límites de los datos policiales. Se basan en alianzas entre actores públicos, cuasi públicos y/o privados (servicios municipales, servicios de transporte, vivienda social, caseros, negocios, comerciantes, etc.) para acceder a los datos de cada sector. A menudo preparan y utilizan sistemas de información geográfica, encuestas sobre victimización y temor al delito, encuestas de autoacusación de delitos, así como información resultante de entrevistas cualitativas y grupos de discusión, a fin de obtener un conocimiento detallado de la delincuencia local y las cuestiones relacionadas con la violencia*.

La ciudad de Bogotá ha establecido varios observatorios desde 1995 como parte de su estrategia para reducir las muertes violentas y promover la seguridad ciudadana. Existe un observatorio sobre la violencia y el delito (SUIVD), un observatorio de parques, y otros sobre el transporte integrado. Todos permiten a las autoridades reforzar su conocimiento y supervisión mediante el seguimiento y la evaluación continuos de las políticas y el análisis sistemático de las tendencias.

* Véanse las actas de dos reuniones internacionales sobre observatorios organizadas por el CIPC en 2007 y 2009, accesibles en www.crime-prevention-intl.org/menu_item.php?code=other_icpc_events.

Sistemas de información geográfica

Los sistemas de información geográfica (SIG) son otra herramienta empleada ampliamente en apoyo del control policial y la prevención del delito. Son sistemas informatizados que combinan datos de la policía sobre delitos con información sobre localización espacial. Un ejemplo conocido es el sistema COMPSTAT, que se implantó en la ciudad de Nueva York en la década de 1990, junto con un análisis diario de sucesos delictivos y respuestas rápidas de la policía para prevenir futuros incidentes.

En el caso de la policía, los SIG pueden usarse con fines operacionales, tácticos y estratégicos. Esto incluye trazar en mapas las pautas de diferentes tipos de delitos

(como robos con allanamiento de morada, hurtos y robos con violencia), precisando las áreas donde suceden más frecuentemente (puntos críticos) y algunos de los factores causales. A estos mapas también se les puede añadir información de registros hospitalarios, información escolar y otros datos. Este análisis permite aplicar medidas proactivas, como modificar las corrientes de tráfico callejero, instalar iluminación en las calles u organizar patrullas. Esa labor de cartografía puede ser utilizada por las asociaciones de prevención del delito para planificar programas preventivos de breve y larga duración.

Uno de los principales aportes a los SIG son los datos geocodificados. Se trata de información geográfica precisa sobre calles y direcciones en vecindarios locales. Ello requiere que las ciudades dispongan de datos sobre direcciones exactos y buenos modelos analíticos. Ahora bien, es poco probable que existan datos precisos en las ciudades superpobladas, especialmente aquellas donde haya asentamientos irregulares en los países de ingresos medios y bajos. El uso de tales datos también plantea cuestiones de confidencialidad e intercambio de información, y como la información reunida por la policía depende de la disposición de las personas a confiar en ella y denunciar los sucesos, estos sistemas no pueden ofrecer una indicación precisa de la incidencia de todos los delitos cometidos.

Como ejemplos cabe citar:

- La ciudad de Diadema, São Paulo (Brasil) estableció un sistema SIG en 2000 como parte de su política de seguridad pública y prevención de la delincuencia. La utilizó el recién creado Departamento Municipal de Políticas Sociales y Seguridad Pública, para facilitar las tareas de diagnóstico, seguimiento y planificación estratégica de medidas de prevención⁵⁸.
- El Centro de Estudios de Seguridad Pública (CRISP) de la Universidad Federal de Minas Gerais (Brasil) ha elaborado un atlas de la criminalidad en la ciudad de Belo Horizonte y en el Estado de Minas Gerais. En él se combinan los datos relativos a las décadas de 1980 hasta 2000, procedentes del ejército y la policía civil, el Ministerio de Salud, información socioeconómica y datos del censo. El CRISP ha llevado a cabo trabajos similares en otras ciudades brasileñas y el Estado de Minas Gerais, sobre temas concretos como homicidios, delitos de drogas, violencia doméstica y robos (www.crisp.ufmg.br).
- En el Canadá, el Gobierno Federal ha realizado un análisis piloto de la delincuencia de barrio en seis ciudades. En él se combinaron información sobre geocodificación y datos estadísticos uniformes de la policía sobre criminalidad. Fue útil para poner de manifiesto los barrios con niveles altos y bajos de delincuencia, la delincuencia juvenil, las modalidades de desplazamiento para cometer delitos y las tendencias en esas ciudades a lo largo del tiempo. El estudio corrió a cargo de Statistics Canada y del Centro Nacional de Prevención de la Criminalidad⁵⁹.

⁵⁸Véase José de Filippi Jr., “The experience of Diadema, São Paulo, Brazil”, en *Strategies and Best Practices in Crime Prevention, in Particular in Relation to Urban Areas and Youth at Risk*, Margaret Shaw y Kathryn Travers, eds. (Montreal, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2007).

⁵⁹Savoie, “*Analysis of the spatial distribution of crime in Canada*” (véase la nota 49).

Auditorías de seguridad y gobiernos locales

Uno de los instrumentos principales para facilitar el análisis sistemático de los problemas de delincuencia locales y elaborar un plan detallado es la auditoría de seguridad o el diagnóstico de seguridad. En esta herramienta se presenta una guía práctica y detallada junto con una lista de comprobación donde se indican las personas que deben participar, la clase de datos que se han de reunir y cómo evaluar la información.

Las auditorías de seguridad, como los observatorios, fomentan, entre los asociados cuya colaboración es necesaria, el compromiso con los planes de prevención y su consideración como cosa propia. En ocasiones las auditorías de seguridad también se denominan diagnósticos de seguridad, y pueden incluir perfiles de delitos y exámenes ecológicos. Lo esencial es que la auditoría de seguridad estudie no solo la delincuencia y la victimización, sino también sus vínculos con los factores sociales y económicos, además de los servicios existentes, así como el contexto político e institucional amplio en el que se dan los problemas.

En la actualidad existen muchos ejemplos adaptados a la situación de los distintos países. Un importante recurso es la *Guía sobre las auditorías de seguridad local: compendio de la Práctica Internacional*⁶⁰, que ofrece asesoramiento claro y detallado y ejemplos de interés para los países de ingresos altos, medios y bajos.

Elaborada principalmente para los que trabajan a nivel de ciudad, la Guía expone el proceso de auditoría de seguridad, explicando por qué esas auditorías son importantes, las fases para preparar y ejecutar una auditoría, y cómo implicar a la comunidad; asimismo, trata de las cuestiones específicas que las auditorías pueden examinar, por ejemplo las referentes a niños o jóvenes en situación de riesgo, la violencia entre personas, incluida la violencia de género, la reinserción de delincuentes, la trata de personas, el alcohol y las drogas, los negocios y la delincuencia, y las barriadas con elevados niveles de criminalidad. La Guía también proporciona información sobre fuentes, técnicas y herramientas, incluido el uso de fuentes secundarias y la recopilación de datos de encuestas e información cualitativa.

Las tres secciones de la Guía ofrecen niveles de detalle progresivos y se han concebido para orientar a personas situadas a tres niveles de responsabilidad: los encargados de formular políticas en el plano gubernamental nacional o local; los encargados de supervisar un proceso de auditoría de seguridad (un comité local consultivo o directivo); y los especialistas que van a llevar a cabo la auditoría.

El capítulo IV ofrece un análisis más detallado sobre las auditorías de seguridad.

En el presente capítulo se han examinado los tipos y fuentes principales de conocimiento necesarios para elaborar estrategias de prevención del delito y algunas de las formas en que los gobiernos pueden desarrollar sus propios recursos. El capítulo siguiente incluye un examen más pormenorizado del proceso de planificación y las fases de seguimiento y evaluación.

⁶⁰ *Guía sobre las auditorías de seguridad local* (véase la nota 57). Disponible en alemán, árabe, chino, español, francés, inglés y ruso en www.fesu.org.

IV. Planificación, seguimiento y evaluación

A. El proceso de planificación

En los capítulos anteriores se ha expuesto brevemente el papel clave de los gobiernos a la hora de ejercer liderazgo y facilitar la formulación de políticas y programas generales sobre prevención del delito, y la importancia de adoptar un enfoque basado en datos objetivos y conocimiento. También se han reseñado algunos de los instrumentos que pueden utilizarse.

El presente capítulo trata con más detenimiento de cómo establecer una política o un programa y de las formas de seguimiento y evaluación que cabe aplicar.

Conforme se subraya en las Directrices para la prevención del delito, es necesario seguir un proceso sistemático de elaboración y ejecución, tanto si se planifica a nivel nacional como local:

Intervenciones de planificación

22. Los encargados de planificar las intervenciones deben promover un proceso que incluya:

- a) Un análisis sistemático de los problemas de delincuencia, sus causas, los factores de riesgo y las consecuencias, en particular en el plano local;
- b) Un plan que aproveche los enfoques más apropiados y adapte las intervenciones a los problemas y al contexto específicos de la localidad;
- c) La ejecución de un plan para realizar intervenciones eficientes, eficaces y sostenibles;
- d) La movilización de las entidades que tengan capacidad para abordar las causas;
- e) Seguimiento y evaluación.

Evaluación de apoyo

23. Los gobiernos, otras entidades de financiación y los encargados de formular y ejecutar programas deben:

- a) Realizar evaluaciones rigurosas a corto y largo plazo de las actividades que funcionan, del lugar en que se realizan y de las causas de su éxito;
- b) Realizar análisis de costos y beneficios;
- c) Evaluar hasta qué punto las actividades logran reducir los niveles de delincuencia y victimización, la gravedad de los delitos y el temor a la delincuencia;
- d) Evaluar sistemáticamente los resultados y las consecuencias imprevistas, tanto positivas como negativas, de las actividades realizadas, como una reducción de las tasas de delincuencia o la estigmatización de personas y comunidades.

Aplicación de normas en la planificación y ejecución de proyectos

A lo largo del tiempo se han elaborado muchas guías para planificar proyectos en el ámbito de la prevención del delito. En lo esencial, estas guías establecen una serie de fases que, si se siguen, serán útiles para:

- La toma de decisiones
- Mejorar la calidad de la información obtenida
- Cerciorarse de que las intervenciones y los resultados son los adecuados
- Orientar intervenciones futuras mostrando los problemas detectados y cómo pueden mejorarse las intervenciones

Existen diversos términos que designan este enfoque de la planificación de proyectos basado en un proceso y datos objetivos. Por ejemplo, el acrónimo inglés SARA (scanning, analysis, response and assessment), o sea examen, análisis, respuesta y evaluación, es utilizado ampliamente por las fuerzas policiales que han optado por un planteamiento con visión de futuro y dirigido a la solución de problemas. La Red de Prevención de la Delincuencia de la Unión Europea ha adoptado las “cinco íes”:

Las “cinco íes” son un conjunto de iniciales que denotan los elementos esenciales de una iniciativa de prevención o reducción del delito para poder extraer enseñanzas claras y tomar decisiones sobre su reproducción. Se trata de: inteligencia, intervención, implementación, implicación e impacto⁶¹.

Las normas Beccaria europeas (accesibles en www.beccaria-standards.net/) para una calidad adecuada en la gestión de proyectos de prevención del delito ofrecen un resumen más detallado de las medidas que comprende cada una de las fases

⁶¹Tilley, *Handbook of Crime Prevention and Community Safety* (véase la nota 17), pág. 762.

principales de la planificación y la gestión de proyectos⁶². Las normas se elaboraron como parte de un proyecto concertado entre los países de la Unión Europea. El objetivo del proyecto es aumentar la concienciación acerca de la importancia de la prevención del delito basada en datos objetivos, ayudar a mejorar las prácticas mediante el establecimiento de las normas y promover la formación sobre prevención del delito.

Las normas Beccaria prescriben las medidas y etapas que deben regir la planificación, ejecución y evaluación de los programas y proyectos de prevención del delito. Incluyen un conjunto de requisitos detallados relativos a cada una de las siete etapas fundamentales:

1. Descripción del problema
2. Análisis de las circunstancias que dan lugar a la aparición del problema
3. Determinación de objetivos anteriores, objetivos del proyecto y grupos destinatarios
4. Finalización de las intervenciones previstas para lograr los objetivos fijados
5. Diseño y ejecución del proyecto
6. Examen de la ejecución y logro de objetivos del proyecto (evaluación)
7. Conclusión y documentación.

B. Vinculación de la delincuencia organizada transnacional con las estrategias nacionales y locales

El párrafo 13 de las Directrices para la prevención del delito dice lo siguiente:

Interdependencia

Cuando corresponda, las estrategias y los diagnósticos de prevención nacional del delito deben tener en cuenta la vinculación entre los problemas de la delincuencia nacional y la delincuencia organizada internacional.

⁶²Véase también Erich Marks, Anja Meyer y Ruth Linssen, eds., *Quality in Crime Prevention* (Norderstedt, Books on Demand, 2005).

El párrafo 27 dice:

Prevención de la delincuencia organizada

Los gobiernos y la sociedad civil deben tratar de analizar y resolver los vínculos entre la delincuencia organizada transnacional y los problemas de delincuencia de ámbito nacional y local, concretamente:

- a) Reduciendo las posibilidades actuales y futuras de los grupos de delinquentes organizados de introducir en mercados legales el producto de delitos, recurriendo para ello a medidas adecuadas de tipo legislativo, administrativo y de otra índole;
- b) Aplicando medidas para impedir que grupos delictivos organizados abusen de las licitaciones públicas y de las subvenciones y licencias para realizar actividades comerciales concedidas por autoridades públicas;
- c) Elaborando estrategias de prevención del delito, cuando corresponda, para proteger a grupos socialmente marginados, especialmente las mujeres y los niños, que sean vulnerables a las actividades de los grupos delictivos organizados que se dedican a la trata de personas y el tráfico de migrantes.

Aunque la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos facilitan amplia orientación a los gobiernos nacionales, ese tipo de delincuencia también afecta a la seguridad a nivel local y no puede combatirse únicamente reforzando la seguridad en las fronteras o actuando contra los traficantes internacionales.

Toda forma de delincuencia transnacional se basa en redes de individuos dispuestos a correr riesgos y convencidos de que hacerlo les reportará beneficios. Los que viven en comunidades pobres y desfavorecidas pueden pensar que no tienen más opción que apostar por el delito, por lo que la criminalidad organizada a menudo hace presa en familias y jóvenes de estas comunidades, dejándoles pocas posibilidades de negarse a participar. Casos similares son los de jóvenes obligados o captados para practicar el narcotráfico organizado o la prostitución, o los de niños víctimas de la trata con fines de explotación sexual o trabajos forzados.

El *Informe Mundial sobre las Drogas 2009*⁶³ de la UNODC pone de relieve los vínculos existentes entre drogas y delincuencia, y la importancia de tomar medidas a nivel de las ciudades, donde se trafica con drogas y se producen delitos relacionados con ellas como robos y homicidios. Dicho informe hace hincapié en la importancia de adoptar medidas preventivas para la reducción de la demanda y el control equilibrado de la oferta. En el pasado, la educación, la prevención y el tratamiento del consumo de drogas ilegales han recibido menos atención que la represión. El informe insiste en la importancia de los enfoques de prevención estratégicos, particularmente en las ciudades: “La vivienda, el empleo, la educación, los servicios públicos y el ocio

⁶³Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.09.XI.12.

pueden hacer que las comunidades sean menos vulnerables a las drogas y la delincuencia”. (“El Informe Mundial sobre las Drogas 2009 señala los vínculos entre drogas y delincuencia”, comunicado de prensa núm. UNIS/NAR/R059, 24 de junio de 2009. Accesible en www.unis.unvienna.org).

En las Directrices para la prevención del delito se invita a los gobiernos nacionales a considerar la posibilidad de abordar las circunstancias que fomentan y favorecen la delincuencia organizada. Esta prospera en contextos donde existe una débil cultura de la legalidad, donde la gobernanza es ineficaz y los niveles de corrupción altos, y donde los sistemas normativos son laxos, lo cual hace que bienes inmuebles, negocios e instituciones financieras sean vulnerables a la explotación.

Las Directrices proponen algunas de las medidas que los gobiernos pueden adoptar como ayuda para reducir tales situaciones, por ejemplo programas para educar a la población, evitar la captación, o mejorar las normas sobre el uso de inmuebles comerciales y reforzar los controles administrativos y legislativos.

A modo de ejemplo, el Gobierno de la República Checa adoptó una política nacional contra la trata de personas para responder a los crecientes índices de este delito registrados durante la década de 1990. Su propósito era evitar la trata de mujeres, jóvenes y chicas principalmente, que entraban y salían del país. Aunque se introdujeron modificaciones en las leyes y la justicia penal para reforzar las medidas de respuesta, quedó claro que la prevención eficaz y el apoyo a las víctimas debían ser elementos centrales de la estrategia. Ésta incluía la organización de una campaña de sensibilización pública general, campañas dirigidas a los consumidores de drogas y otros grupos en situación de riesgo, y la elaboración de materiales pedagógicos y de concienciación para maestros y otros sectores; la creación de una alianza entre la policía y organizaciones no gubernamentales; formación para todos los participantes, en particular guardias fronterizos y unidades especiales de la policía, autoridades regionales, organizaciones no gubernamentales y otros organismos que prestan servicios de apoyo a las víctimas de la trata; y el desarrollo de actividades con fines específicos a nivel local⁶⁴.

Otro ejemplo es el de entidades con sede en Italia, como la organización no gubernamental On the Road, que llevan a cabo diversas actividades en colaboración con las autoridades locales y a nivel nacional para ayudar a prevenir la explotación sexual de chicas y mujeres, muchas de ellas inmigrantes irregulares o víctimas de la trata de personas. La organización también presta servicios de apoyo (www.ontheroadonlus.it). En Sicilia se ha creado un programa para concienciar a los niños sobre la mafia y la delincuencia organizada, empleado en las escuelas desde hace varios años.

⁶⁴Radim Bures, “Youth sexual exploitation: a strategic approach to combating trafficking of youth in the Czech Republic”, en *Strategies and Best Practices in Crime Prevention, in Particular in Relation to Urban Areas and Youth at Risk*, Margaret Shaw y Kathryn Travers, eds. (Montreal, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2007).

La Iniciativa mundial de las Naciones Unidas para luchar contra la trata de personas es un recurso útil para obtener información sobre la planificación de medidas de prevención, entre ellas la creación de servicios para las víctimas (un.gift@unvienna.org)⁶⁵.

C. Planificación y ejecución de políticas nacionales

Tal como se indica en el capítulo II, los planes nacionales deben basarse en consultas con todos los sectores y partes interesadas de la sociedad civil, así como en los resultados de las investigaciones y la recopilación y análisis de datos. Este proceso será útil para concretar los diversos tipos de delitos, niveles de inseguridad e inquietudes públicas, y los problemas sociales y económicos conexos que se hayan detectado en el país. Un plan nacional debe indicar lo siguiente:

- Los principales problemas de seguridad, delincuencia y victimización que tienen el país, sus ciudades y zonas rurales
- Sus causas probables
- Las prioridades para la intervención a breve, medio y más largo plazo
- Un conjunto de iniciativas propuestas para atender tales prioridades
- Los actores que participarán en la ejecución del plan
- La financiación y los recursos que se han de facilitar o aportar paralelamente

El establecimiento de prioridades dependerá en parte del alcance y la gravedad de los problemas, el lugar donde ocurran, el grado en que parezcan ir en aumento, la importancia de los daños corporales y temores conexos, así como los costos sociales y económicos que impliquen dichos problemas. Se fijará, en particular, la prioridad de los lugares y barrios o zonas urbanas donde se produzcan los delitos, y de los grupos de delincuentes o de personas victimizadas o ambos.

En muchas áreas urbanas puede existir preocupación por la seguridad de los espacios públicos, el tránsito público, los taxis o los automóviles. Es posible que en determinadas zonas y ciudades estén aumentando los robos en viviendas y comercios, pero que falte información sobre la incidencia de estos actos delictivos en barriadas marginales y desfavorecidas. Pueden existir problemas de desorden y violencia relacionados con clubes nocturnos y bares, que sugieran la necesidad de establecer un conjunto específico de políticas para controlar el acceso al alcohol, o de normas para la concesión de licencias. Es posible que haya un aumento de las muertes relacionadas con armas de fuego en vecindarios desfavorecidos. También pueden empezar a surgir indicios de trata de personas y explotación.

⁶⁵Véase, por ejemplo, la publicación: Organización Internacional para las Migraciones, *Iniciativa mundial de las Naciones Unidas para luchar contra la trata de personas* y Escuela de higiene y medicina tropical de Londres, *Caring for Trafficked Persons: Guidance for Health Providers* (Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones, 2009). Accesible en www.ungift.org.

En relación con los grupos vulnerables, pueden existir graves problemas de carencia de hogar entre los niños y jóvenes, y de vulnerabilidad a la victimización. La violencia y la intimidación en las escuelas y sus alrededores también son un posible problema. Tal vez las chicas y mujeres estén expuestas a un alto riesgo de agresión sexual y violación fuera de sus hogares, y sean vulnerables a la violencia en la familia. Es posible que bandas violentas de adultos traten de captar a adolescentes para la violencia armada organizada. Las comunidades de migrantes y los refugiados pueden ser objeto de hostilidad y victimización. Y quizás haya pocos servicios y programas, o simplemente no existan, para los que salen de prisión.

En la publicación *Crime Prevention Assessment Tool* (Manual de instrucciones para la evaluación de la prevención del delito) de la UNODC se señalan algunas de las cuestiones que deben considerarse en relación con los temas específicos de delincuencia y victimización y los grupos concretos que pueden verse afectados⁶⁶. Trazar un panorama de los lugares y poblaciones más vulnerables ayuda a determinar las áreas, delitos y grupos prioritarios a los que puede beneficiar la estrategia de prevención. Chile, por ejemplo, ha elaborado un índice de vulnerabilidad delictual para facilitar la canalización de programas hacia las localidades con mayor riesgo de delincuencia y victimización. Igualmente, el Brasil seleccionó algunas áreas metropolitanas de alta prioridad como destinatarias de su iniciativa de financiación local, una parte de su programa nacional de seguridad pública (PRONASCI).

Todo plan debe estipular objetivos muy claros, especificando los que se quiere alcanzar, cómo conseguirlos y en cuánto tiempo. En algunos casos, los países han fijado objetivos para la reducción de los problemas de delincuencia; en otros, han establecido indicadores para evaluar los progresos en el logro de esos objetivos. De todas formas, es importante que haya equilibrio entre establecimiento de objetivos e intervenciones realistas para no despertar expectativas y provocar una pérdida de confianza en los enfoques preventivos.

En la mayoría de los casos, los planes se establecen para un período de tiempo determinado, por ejemplo 3, 5 o incluso 10 años. Eso da margen para ejecutarlos y evaluar sus efectos y resultados, antes de proceder a una posterior revisión y adaptación de las estrategias.

Los gobiernos a menudo optan por un proceso competitivo para la asignación de fondos, invitando a autoridades locales y organizaciones cívicas a presentar solicitudes. Son todas ellas formas de animar a los gobiernos locales y organizaciones comunitarias a elaborar programas de prevención que den respuesta a las necesidades locales. Por ejemplo, en el Canadá, Chile y México, se ha hecho uso de procedimientos competitivos para asignar fondos a prioridades específicas en el marco de determinados programas:

- En el Canadá, la provincia de Alberta realiza un programa de subvenciones a comunidades para la prevención del delito, administrado por la Fiscalía General y el Departamento de Seguridad Pública de Alberta. Tiene por objeto dar

⁶⁶ UNODC y ONU-Hábitat, *Cross-Cutting Issues 5: Crime Prevention Assessment Tool* (véase la nota 1).

apoyo a proyectos comunitarios de prevención del delito destinados a grupos y temas prioritarios: personas en situación de riesgo y sus familias, personas y comunidades aborígenes, medidas que estimulen la denuncia de delitos, o bien intervenciones vinculadas a una estrategia local de seguridad comunitaria. Para ello es posible que sea necesaria una vinculación con programas de educación especial, escuelas con planes de acción exterior, centros psiquiátricos, centros de desintoxicación, organismos de bienestar infantil, servicios de policía, el Programa de Medidas Alternativas, el Programa de Sanciones Extrajudiciales, o estrategias destinadas a vecindarios muy castigados por la delincuencia. Se da más prioridad a los enfoques concebidos con fines específicos y basados en datos objetivos que a las iniciativas de prevención universales. Para la fase de 2009 se dispuso de un total de 600.000 dólares canadienses, y se invitó a presentar solicitudes para proyectos con un costo máximo de 50.000 dólares canadienses (www.solgps.alberta.ca).

- El Plan Comuna Segura puesto en marcha en Chile en 2001 se concibió como una de las principales estrategias del Gobierno nacional para reforzar la seguridad en las comunidades. Forma parte del método de descentralización del Gobierno que concede mayor autonomía a los alcaldes y autoridades locales y les da más poderes para desarrollar sus propias políticas de seguridad pública. La División Nacional de Seguridad Comunitaria seleccionó varias municipalidades basándose en el Índice de Vulnerabilidad a la Delincuencia (niveles de pobreza, educación, desempleo, consumo de drogas y otros factores, así como tasas de criminalidad). Se dio prioridad a las municipalidades más vulnerables, y algunas recibieron un porcentaje de fondos directamente del Gobierno para proyectos de gran impacto, aunque el proceso de licitación pública fue el método principal de asignación de fondos. Estos se destinaron a proyectos específicos dirigidos a grupos vulnerables, sobre temas como la violencia contra mujeres y niños, la violencia escolar y los jóvenes en situación de riesgo. También se asignaron fondos a proyectos de seguridad comunitaria en los que participaban organizaciones locales y las municipalidades. En los primeros cuatro años del proyecto, se asignaron en total 23,3 millones de dólares de los Estados Unidos al programa y se financiaron 2.727 proyectos⁶⁷.
- La Secretaría Federal de Desarrollo Social (SEDESOL) en México estableció su programa de recuperación de espacios públicos en 2007. El programa proporciona financiación a autoridades y comunidades locales con el fin de aumentar la seguridad y el uso de los espacios públicos aplicando los principios de diseño ecológico. Las ciudades y las áreas metropolitanas de más de 50.000 habitantes reúnen los requisitos para solicitar financiación, trabajando en asociación con comunidades y organizaciones locales.

El ejemplo del Gobierno Federal de Alemania que se presenta en el recuadro 6 da una idea de la evolución de la política nacional de prevención de la violencia contra la mujer. Muestra cómo el Gobierno ha colaborado con otras autoridades y la

⁶⁷ Alejandra Lunecke, "Public safety policy in Chile: the 'Comuna Segura' Programme", en *Strategies and Best Practices in Crime Prevention, in Particular in Relation to Urban Areas and Youth at Risk*, Margaret Shaw y Kathryn Travers, eds. (Montreal, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2007).

sociedad civil, y ha invertido en investigación y evaluación de prácticas para apoyar esa política a lo largo de los años con planes de acción sucesivos.

Recuadro 6: Planes de acción en Alemania para combatir la violencia contra la mujer

El Gobierno Federal de Alemania estableció dos planes de acción para combatir la violencia contra la mujer en 1999 y 2007. El plan de acción de 1999 incluyó una variedad de intervenciones:

- a) Prevención;
- b) Legislación y regulación administrativa;
- c) Cooperación con el Congreso Alemán sobre la Delincuencia y organizaciones no gubernamentales;
- d) Trabajo con los infractores;
- e) Actividades para sensibilizar a los expertos y al público;
- f) Cooperación internacional.

Estas intervenciones tenían por objeto cambiar actitudes y prácticas para que las mujeres ya no se vieran obligadas a abandonar los hogares violentos. En lugar de ello, el sistema judicial les brindaría protección, trabajaría con los infractores para cambiar su conducta y actitudes, y dejaría claro que la violencia doméstica era un asunto público, no privado.

En segundo lugar, con objeto de facilitar una comprensión e información más completas sobre el alcance del problema, el Ministerio Federal de Familia, Mayores, Mujer y Juventud encargó un estudio de la violencia contra la mujer en Alemania que se publicó en 2004. Se basó en más de 10.000 entrevistas con mujeres de edad comprendida entre 16 y 85 años. Algunos de los resultados del estudio se emplearon para debates con la sociedad civil sobre los servicios y el apoyo que necesitaban las mujeres.

En tercer lugar, el Ministerio encargó una evaluación de proyectos de intervención sobre violencia doméstica.

El proyecto "Cooperación, intervención, investigación", realizado en 2004, tuvo por fin examinar los progresos alcanzados en cuanto al cambio de actitudes para que se reconozca que la violencia contra la mujer es un problema social, determinando al mismo tiempo los elementos de las estrategias de prevención satisfactorias y sostenibles.

El segundo plan de acción, ejecutado en 2007, contenía una serie de nueve medidas basadas en la experiencia y enseñanzas derivadas de la realización del plan de 1999. Las medidas se referían a:

- a) Prevención;
- b) Legislación y reglamentación administrativa;
- c) Un sistema de ayuda para prestar apoyo y orientación a las mujeres afectadas por la violencia;
- d) Redes nacionales para el sistema de ayuda;
- e) Cooperación entre instituciones gubernamentales y entidades de apoyo no gubernamentales;

- f) Trabajo con los infractores;
- g) Cualificación y mayor concienciación;
- h) Cooperación a nivel europeo e internacional;
- i) Medidas de ayuda a mujeres en el extranjero.

Como ejemplo de la ejecución a nivel de estado, el plan fue coordinado por el Consejo de Prevención del Delito de la Baja Sajonia. Este Consejo agrupa a más de 250 organizaciones miembros, autoridades gubernamentales, consejos comunitarios, organizaciones no gubernamentales y centros de investigación, y se encargó de ejecutar un plan de acción estatal sobre la violencia doméstica como tarea interministerial. El Consejo trabajó con ministerios, colaboró con la policía en intervenciones frente a crisis, procesamientos penales y protección de víctimas, creó servicios de apoyo y organizó mesas redondas de consulta y debate sobre intervenciones locales*.

* Erich Marks, ponencia presentada en el 8º Coloquio anual sobre Prevención del Crimen, celebrado en Querétaro (México), del 12 al 14 de noviembre de 2008.

D. Planificación a nivel de gobiernos locales

Tal como se desprende claramente de lo anteriormente expuesto, en la actualidad existe una serie de herramientas útiles para orientar el desarrollo de la prevención del delito a nivel de gobiernos locales. Se han elaborado tomando como base la considerable experiencia práctica de muchos países y entre ellas figuran:

- *Local Government Toolkit*, preparada por el Centro de Prevención del Delito de Sudáfrica, basada en la experiencia de trabajo con comunidades sobre el terreno. Ofrece orientación paso a paso para formular y ejecutar un plan de prevención local (www.crimeprevention.csir.co.za).
- *Making South Africa Safe*, Centro Nacional de Prevención del Delito, Departamento de Seguridad (Pretoria, Sudáfrica, 2000).
- *A Resource Guide for Municipalities: Community Based Crime and Violence Prevention in Urban Latin America* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2003).
- Un manual de instrucciones titulado *The Key to Safer Municipalities*, elaborado en el Canadá (Montreal, CIPC/Fundación Phillippe Pinel, 2005).
- *Making Cities Safer from Crime—A Toolkit* (2007). Realizado en el marco del Programa Ciudades más Seguras de ONU-Hábitat sobre la base de diez años de trabajo con alcaldes africanos y de otras partes y sus ciudades para formular estrategias locales de prevención del delito⁶⁸.
- *Making Cities Safer: Action Briefs for Municipal Stakeholders* (Instituto de Prevención del Delito, 2009, accesible en www.ipc.uOttawa.ca). Una serie de

⁶⁸ ONU-Hábitat, *Making Cities Safer from Crime—A Toolkit* (Nairobi, 2007).

10 informes elaborados por municipalidades canadienses, entre ellos cuatro que exponen las razones por las que las municipalidades deben implicarse en la prevención del delito y las maneras de hacerlo (¿por qué invertir?; invertir con inteligencia; asumir la responsabilidad; planificar estratégicamente; implicar al público) y una serie de informes sobre temas específicos: seguridad en las calles, seguridad de la mujer, seguridad de la población aborigen, seguridad de la propiedad inmueble, y control policial y seguridad.

- *Manual de Seguridad Ciudadana “La clave para municipios más seguros en América Latina”* (Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2009).

Realización de auditorías de seguridad

Una herramienta importante que puede utilizarse para analizar problemas locales es la auditoría de seguridad a nivel de gobierno local, tratada en el capítulo III. Como en todo tipo de planificación estratégica, la preparación de una auditoría de seguridad viene tras la movilización de los departamentos e interesados principales y la creación de un grupo directivo local, preferiblemente supeditado al alcalde como autoridad rectora. En la figura V se propone la composición de un grupo directivo formado por autoridades locales para elaborar su plan de auditorías y seguridad⁶⁹.

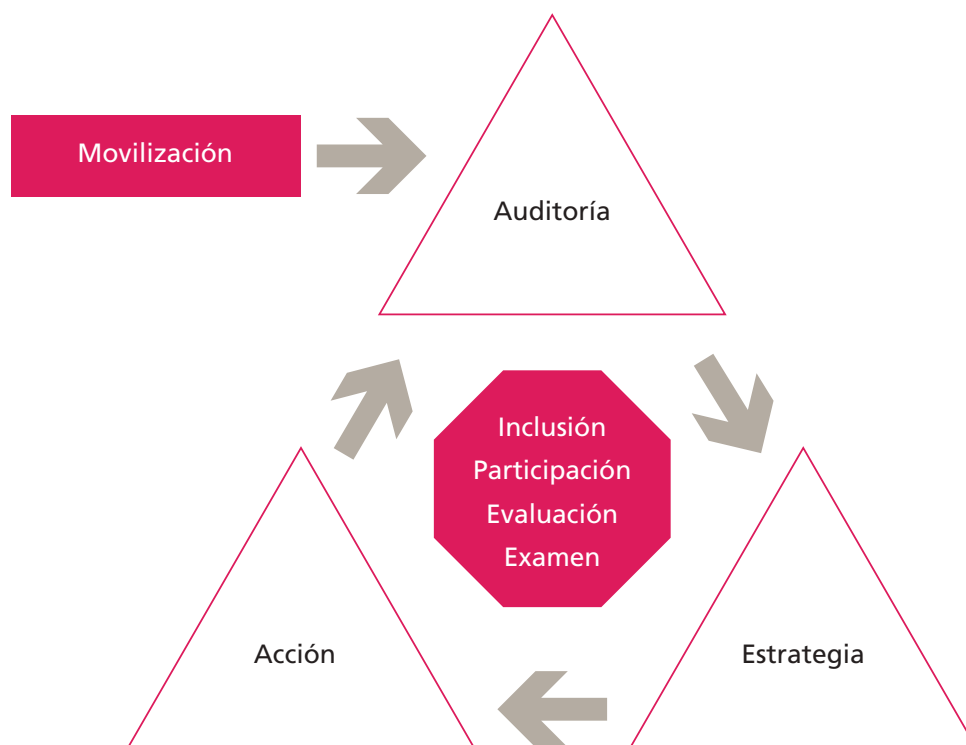
Figura V. Auditorías de seguridad local: el grupo directivo de seguridad a nivel comunitario



⁶⁹ *Guía sobre las auditorías de seguridad local* (véase la nota 57).

La figura VI ofrece un esquema visual del orden seguido en el proceso de planificación, desde la movilización del grupo directivo, la realización de la auditoría de seguridad, la elaboración de una estrategia local, la puesta en práctica de la estrategia en el plan de acción, hasta la evaluación de su marcha y resultados, lo que a su vez sirve de aporte para la siguiente auditoría de seguridad. Ello permite abordar en las fases siguientes los problemas detectados en el primer plan de acción y su ejecución, o bien nuevas preocupaciones.

Figura VI. Auditorías de seguridad local: el proceso de prevención del delito*



* *Guía sobre las auditorías de seguridad local* (véase la nota 57).

En todas las etapas del proceso se debe prestar especial atención a la inclusión y participación de hombres y mujeres, además de poblaciones de difícil acceso como grupos minoritarios, mayores, niños y jóvenes.

La fase de auditoría de seguridad suele incluir los siguientes pasos⁷⁰:

- Establecimiento del contexto, con una visión general de las características de la ciudad (de tipo demográfico o económico) y una comparación con las de la región y el país en su conjunto
- Análisis de la delincuencia, la violencia y los disturbios en lo que concierne a su escala, tendencias y distribución

⁷⁰ *Ibíd.*, págs. 10 y 11 (adaptado).

- Determinación de perfiles de víctimas y delincuentes (por edades, géneros y características etnoculturales y socioeconómicas)
- Investigación de los tipos de factores de riesgo
- Evaluación de la eficacia de los proyectos y servicios existentes (por ejemplo de salud, vivienda, bienestar y educación) en relación con la prevención
- Evaluación del contexto político e institucional con el fin de determinar las posibilidades de desarrollar actividades preventivas
- Determinación de las posibilidades, ventajas y potencial de la región, en particular el capital social, la sociedad civil y los proyectos ya existentes en los que pueda fundamentarse una estrategia futura

La publicación *Guía sobre las Auditorías de Seguridad Local* proporciona información detallada sobre la realización de una auditoría en lo que respecta a los organismos que deben participar, las competencias y conocimientos requeridos, y el establecimiento de calendarios para encauzar el proceso, así como a los tipos de información que conviene recabar de sectores clave como el de vivienda, medio ambiente, salud, educación, servicios a víctimas, policía y justicia más servicios sociales.

Información que debe incluir una auditoría de seguridad⁷¹:

Medio ambiente	Extensión de la ciudad, uso del suelo, estructura económica, situación política
Demografía	Población total, equilibrio entre géneros, estructura de edades, diversidad etnocultural, empleo/desempleo
Delincuencia y disturbios	Tipos de delito, sucesos, delincuentes, víctimas, objetivos, distribución
Efectos y costo económico de la delincuencia	En personas y comunidades (como lesiones relacionadas con la violencia), demanda de servicios de urgencia hospitalarios, valor de los bienes robados, costo de la seguridad y justicia
Percepciones	Acerca del riesgo, la vulnerabilidad, la policía, la justicia, otros servicios
Factores de riesgo	Por ejemplo pobreza relativa, violencia, crianza en instituciones asistenciales, deserción escolar, enfermedad mental
Servicios	Proveedores, gama, calidad, acceso, uso
Iniciativas	Programas y proyectos actuales, prácticas eficaces
Partes interesadas	Intereses, capacidad, recursos

Fuente: Safer Cities Toolkit, ONU-Hábitat

⁷¹ Ibid., pág. 15.

La figura VII muestra un ejemplo de calendario de auditoría.

Figura VII. Ejemplo de calendario de auditoría*

		Mes											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Planificación	Establecer grupo directivo de auditoría												
	Nombrar equipo de auditoría y acordar un programa de trabajo												
Ejecución	Evaluar inicialmente los problemas, factores de riesgo y medidas de respuesta (fase 1)												
	Explorar los temas que requieren más investigación (fase 2)												
	Determinar prioridades de acción y posibilidades (fase 3)												
	Consultar con las partes interesadas y comunicar conclusiones (fase 4)												

* Guía sobre las auditorías de seguridad local (véase la nota 57)

A continuación se presentan ejemplos del resultado de las auditorías de seguridad realizadas en ciudades del Camerún y Papua Nueva Guinea, en el marco del programa Ciudades más Seguras de ONU-Hábitat, así como en el distrito semirural de Karoo Central (Sudáfrica)⁷²:

- Auditoría de seguridad en Yaoundé (Camerún)

En una auditoría de seguridad concluida en 2001 se utilizaron las estadísticas oficiales disponibles, los resultados de encuestas realizadas con cuestionarios, estudios de temas específicos (como los niños de la calle y la violencia contra la mujer), consultas con la sociedad civil y muchas otras fuentes. La auditoría fue útil para poner en contacto a partes interesadas que antes no se comunicaban, determinar claramente las prioridades y tuvo efectos decisivos para catalizar medidas en torno a varios proyectos piloto. Dio por resultado además el establecimiento de la policía municipal, un análisis y planificación más a fondo de la justicia de menores, y la fijación como objetivo de mejoras continuas de la infraestructura (alumbrado, por ejemplo) en las zonas proclives a la delincuencia.

- Auditoría de seguridad en Port Moresby (Papua Nueva Guinea)

La Iniciativa Port Moresby Más Segura fue lanzada en 2002 con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y ONU-Hábitat. Esta

⁷²Ibíd., págs. 11 y 13.

acción, que se extendió a toda la ciudad, se basó en asociaciones con instituciones públicas, privadas y “populares”. Las autoridades municipales y el Departamento del Gobierno central para el Desarrollo de las Comunidades trabajaron en estrecha colaboración. La primera tarea acometida fue realizar un diagnóstico de la inseguridad local evaluando las causas de fondo de la delincuencia, así como las características de las víctimas y los delincuentes. Los resultados sirvieron para determinar prioridades y acordar un plan estratégico. La segunda fase se centró en el fortalecimiento de las alianzas para poder ejecutar un plan de acción.

- Auditoría de seguridad en el distrito de Karoo Central (Sudáfrica)
La Estrategia de Prevención del Delito para Karoo Central, en la Provincia Occidental del Cabo, se basó principalmente en un análisis de datos cualitativos y cuantitativos procedentes de diversas fuentes:
 - Un examen de la documentación existente: informes y estudios de investigación, estadísticas de la policía y los planes estratégicos de departamentos locales
 - Una auditoría de las inversiones actuales y futuras dedicadas a tratar las causas de la delincuencia y la victimización
 - Sesiones de movilización comunitaria en las que los líderes y representantes de los diferentes asentamientos de Karoo Central ofrecieron una visión precisa de la situación local y de las percepciones y actitudes existentes hacia la delincuencia y el desarrollo en esas áreas
 - Sesiones de movilización del sector comercial, destinadas a estimular el apoyo y la implicación para el proceso de puesta en práctica de una estrategia de prevención del delito local
 - Entrevistas individuales y colectivas con las partes interesadas locales

El análisis sirvió para establecer los cimientos de una estrategia específica de prevención del delito basada no solo en los síntomas visibles de la actividad delictiva, sino también en sus causas de fondo⁷³.

Elaboración de estrategias globales locales

En los últimos años, ciudades de muchas regiones han elaborado estrategias locales que ilustran claramente la utilidad de una cuidadosa planificación y ejecución, y la aplicación de diversas intervenciones para responder a los distintos tipos de problemas detectados. En varios casos, los gobiernos nacionales han delegado ciertos poderes y opciones fiscales para dar a las ciudades mayor autonomía a la hora de formular estrategias de prevención y seguridad pública. Así ha sucedido en Chile y Colombia, por ejemplo. En otros casos, como Inglaterra y Gales en el Reino Unido, toda autoridad municipal está obligada por ley a elaborar y ejecutar estrategias locales

⁷³La auditoría se realizó como parte de un programa facilitado por el Centro de Prevención del Delito (Sudáfrica).

cada tres años. Estas estrategias pueden incluir cambios institucionales para mejorar los servicios municipales, la implantación de un seguimiento sistemático de tendencias y opiniones, mejoras en la infraestructura, movilización y apoyo de comunidades, iniciativas destinadas a tratar problemas específicos de delincuencia como la violencia juvenil, la aplicación de normativas y reglamentos locales, así como programas generales de educación pública.

Los ejemplos de Brasil y Colombia presentados en los recuadros 7 y 8 muestran cómo dos ciudades respondieron de manera sistemática y planificada al aumento de la violencia y los homicidios, y pusieron en práctica una serie de iniciativas que han sido muy eficaces para reducir la violencia e implicar a los ciudadanos.

Recuadro 7. Diadema, São Paulo (Brasil)

El año 2000 la ciudad de Diadema tuvo el índice de homicidios más alto de todas las municipalidades del área metropolitana de São Paulo (Brasil). A partir de ese año la ciudad puso en marcha una estrategia de prevención del delito bajo la dirección del alcalde José de Filippi Junior y su consejo municipal. Un análisis minucioso permitió determinar las horas y lugares donde ocurrían la mayoría de incidentes violentos y otros problemas. La estrategia incluía principios relativos a la salud pública como el cierre de bares y restaurantes por la noche, la renovación urbana, especialmente en las barriadas de tugurios, cambios en el control policial y la aplicación de la ley, e intervenciones sociales y comunitarias.

Se estableció un proceso participativo dinámico, con reuniones periódicas entre cada circunscripción local y el consejo municipal para discutir los problemas y planes en desarrollo, así como la asignación de fondos municipales expresamente afectados a proyectos seleccionados por los residentes mediante un proceso participativo de elaboración del presupuesto. En 2004 el índice de homicidios había descendido considerablemente y la ciudad bajó del puesto 1 al 18 en la lista de municipalidades de la región.

Las 10 intervenciones fueron:

1. La creación de un Departamento municipal de políticas sociales y seguridad pública, y trazado geográfico diario de todas las actividades delictivas.
2. La integración de todas las fuerzas policiales de la ciudad (municipales, militares y regionales civiles).
3. Aplicación de una nueva ley que obliga a todos los establecimientos que venden alcohol a cerrar entre las 23.00 h y las 6.00 h.
4. Establecimiento del Consejo Municipal para la Seguridad y la Prevención del Delito.
5. Aumento de los efectivos de la policía municipal en un 70% y creación del cuerpo de "Ángeles del vecindario" que patrullan en bicicleta.
6. Inicio del "Proyecto de jóvenes aprendices" para los jóvenes en situación de riesgo.
7. Políticas sociales y ambientales, incluidos proyectos escolares y destinados a zonas de favelas.
8. Instalación de cámaras de vigilancia.
9. Inspecciones y operaciones de aplicación de la ley.

10. Puesta en marcha de tres campañas importantes de educación pública:

- Campaña de entrega de armas de fuego
- Campaña para eliminar las armas de juguete para niños
- Campaña de sensibilización sobre las drogas y el alcohol*.

* Véase José de Filippi, Jr., "The experience of Diadema, São Paulo, Brasil", en *Strategies and Best Practices in Crime Prevention, in Particular in Relation to Urban Areas and Youth at Risk*, Margaret Shaw y Kathryn Travers, eds. (Montreal, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2007).

Recuadro 8. El éxito de Bogotá

En el período 1993-2002, los índices de homicidio registrados en Bogotá cayeron de 80 a 28 muertes por cada 100.000 habitantes, los accidentes se redujeron a la mitad y los índices de captura de delincuentes por la policía aumentaron en un 400% sin incrementar sus efectivos. El éxito de Bogotá en la reducción de la violencia ilustra la importancia del compromiso político, mantenido a lo largo de tres equipos de gobierno diferentes, y de la asignación de recursos suficientes para luchar contra la delincuencia y el desorden. Según se desprende de los datos de evaluación disponibles, la reducción de la violencia se debe a:

- Campañas para promover el desarme de los ciudadanos y el control del consumo de alcohol: mediante sistemas de información eficaces se obtuvieron datos detallados sobre actos delictivos violentos, que permitieron formular el "Plan desarme" para reprimir la circulación de armas de fuego. En 2001, por ejemplo, cerca de 6.500 armas de fuego fueron entregadas a la policía voluntariamente como resultado del plan. Además, tras la aplicación de la Ley Zanahoria, la venta de alcohol finalizaba a las 3.00 horas durante los fines de semana, en un intento de reducir los índices de delincuencia violenta. El control de las armas de fuego y del alcohol tuvo un efecto significativo (aunque no amplio) en la reducción de la violencia.
- Medidas emprendidas para rehabilitar espacios urbanos deteriorados: en dos de las áreas más violentas de Bogotá, la Avenida de Caracas y la zona de Cartucho, se renovó la infraestructura urbana y de transporte. El resultado fue que los niveles de delincuencia y violencia descendieron considerablemente en ambas zonas. En la Avenida de Caracas, los índices de homicidios se redujeron en un 60% entre 1999 y 2003. Al mismo tiempo, en la zona de Cartucho, el número de robos disminuyó en un 70% entre 2000 y 2003.
- Frentes de seguridad: comités de seguimiento de la delincuencia de barrio que fomentan las relaciones de colaboración entre los agentes de policía de proximidad y los residentes locales, y favorecen una mayor confianza entre la policía y la comunidad. El resultado es que han aumentado las actividades de prevención del delito.
- Comisarías de familia: los datos de evaluación demuestran que las medidas de protección ofrecidas por estas comisarías, establecidas para combatir la violencia doméstica, resultaron más eficaces que las medidas de conciliación destinadas a reducir la violencia física contra la mujer en la familia.

- Profesionalización de la policía: la reforma y modernización de la policía se efectuaron aplicando un plan que priorizaba el rendimiento basado en resultados concretos. Se adoptó un enfoque epidemiológico para el seguimiento de los datos sobre criminalidad y violencia, lo que permitió formular medidas de prevención del delito. Los ciudadanos han aceptado en amplia medida que la formación sobre vigilancia policial preventiva es una alternativa eficaz para reducir la violencia y mejorar la coexistencia*.

*Citado en Mayra Buvinić, Erik Alda y Jorge Lamas, *Emphasizing Prevention in Citizen Security: The Inter-American Development Bank's Contribution to Reducing Violence in Latin America and the Caribbean* (Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2005).

E. Ejecución y evaluación

La ejecución y evaluación deben ser incorporadas a los planes de acción ya en la fase de planificación y no introducirse en el último momento. Las actividades de formación y apoyo que los gobiernos dediquen a proyectos y especialistas también deberían abordar estos procesos.

Como se indica en el capítulo II, si los gobiernos carecen de capacidad y conocimiento para la planificación, el acopio y análisis de datos de alcance intersectorial, existe un número creciente de centros universitarios y de investigación y organizaciones no gubernamentales especializadas que pueden facilitar el asesoramiento o la asistencia técnica necesarios.

En el caso de Inglaterra y Gales, por ejemplo, el Gobierno nacional contrató dos organizaciones no gubernamentales del país, Crime Concern y Nacro, especializadas en planificación, ejecución y evaluación de proyectos de prevención del delito, para dar apoyo a proyectos locales que habían recibido financiación en el marco del Programa de Reducción de la Delincuencia. Esta medida se tomó después de emprender el programa, cuando se hizo patente que existía gran necesidad, a nivel local, de ayuda y orientación de expertos en el curso de la ejecución y evaluación del proyecto. Posteriormente fueron contratados coordinadores de investigación regionales para que prestaran apoyo continuo al personal local dedicado al proyecto.

Seguimiento y evaluación

La evaluación es un instrumento necesario para mejorar la rendición de cuentas, fundamentar las políticas y prácticas de prevención del delito, y crear una sólida base de datos objetivos y conocimiento acerca de lo que da mejor resultado y puede considerarse una buena práctica para abordar los problemas de la delincuencia. La evaluación examina el diseño y la ejecución de un programa para determinar si la estrategia adoptada ha alcanzado los objetivos previstos.

Al igual que en el caso de toda iniciativa de política social o económica, los gobiernos deben supervisar y evaluar la ejecución de los programas y proyectos para garantizar la rendición de cuentas en el plano financiero, con el fin de que los programas consigan los objetivos fijados, y evaluar los efectos de esos programas. Pero este proceso no está necesariamente libre de complicaciones o dificultades.

Por seguimiento se entiende generalmente el proceso continuo de mantener al corriente de las tendencias en delincuencia y victimización o de otros temas pertinentes, así como la información sobre las actividades de los proyectos o programas y los resultados que producen. Por ejemplo, se puede concretar el número de niños de la calle a los que se ha proporcionado alojamiento y formación, o el número de calles que ahora cuentan con alumbrado para aumentar la seguridad.

La evaluación tiene en general por objeto medir los resultados o efectos de un proyecto o programa. Por ejemplo, se puede determinar el número de niños de la calle que han sido reinsertados con éxito en familias estables o en la vida comunitaria, o la medida en que han disminuido las agresiones y robos en áreas provistas de alumbrado público.

Como indica la siguiente definición de evaluación, existe gran debate en torno a las técnicas de evaluación empleadas en la prevención del delito, y la medida en que tienen capacidad para demostrar que los cambios son verdaderamente atribuibles a las intervenciones de los proyectos:

Evaluación: la evaluación sistemática de los procesos, productos y resultados de iniciativas, políticas y prácticas. Los métodos empleados para evaluar la prevención del delito son muy cuestionados. A menudo resulta difícil obtener pruebas concluyentes de los efectos de los resultados, aunque es frecuente que se exijan⁷⁴.

Se ha ideado una amplia variedad de técnicas y enfoques para facilitar el seguimiento y la evaluación. Entre ellos figuran la aplicación de “modelos lógicos”, la gestión centrada en el rendimiento (véase más abajo), criterios de referencia e indicadores, que son útiles para establecer un marco racional o lógico acerca de los objetivos que deben alcanzarse (por ejemplo una reducción de los robos en viviendas y una mayor sensación de seguridad), lo que debe hacerse para la consecución de tales objetivos (por ejemplo, mejorar la seguridad de puertas y ventanas, hacer uso de vigilantes o celebrar reuniones periódicas con los vecinos), y qué criterios se aplicarán para medir tales actividades y resultados (por ejemplo número de puertas y ventanas reforzadas, número de vigilantes en sus puestos, número de reuniones celebradas y asistencia registrada, cambios en los puntos de vista de los vecinos).

Existen otros términos y enfoques, entre ellos los de evaluación del proceso, que se centra principalmente en cómo se ejecuta un proyecto; investigación de las medidas, que permite introducir cambios en el diseño de un proyecto mientras está todavía en marcha para un mayor logro de sus objetivos; autoevaluación y auditorías internas,

⁷⁴Tilley, *Handbook of Crime Prevention and Community Safety* (véase la nota 17), pág. 762.

que corren a cargo del personal ejecutor y pueden ser muy útiles para mejorar el funcionamiento del proyecto pero también adolecer de sesgo; y evaluación independiente, que efectúa un organismo, auditor o investigador externo para garantizar su objetividad. Las pruebas controladas aleatorias se consideran el método de evaluación más objetivo y científico, pues los niveles de delincuencia y otros factores se miden antes y después de una intervención y con respecto a un grupo testigo no sometido a la intervención. Por último, en la evaluación costo-beneficio se tienen en cuenta los costos de todo lo aportado a un programa, así como sus productos y resultados, y se estiman los gastos y los ahorros previstos en el futuro. Todos estos enfoques pueden adoptarse en diferentes etapas. Al establecer y poner a prueba un programa, por ejemplo, a menudo resulta útil emplear enfoques de investigación del proceso y las medidas para facilitar la adaptación al contexto local. Cuando el proyecto está bien implantado adquiere más importancia incorporar la evaluación de los resultados.

Así, al evaluar un programa o política de prevención del delito local o nacional se suelen examinar tres elementos principales:

- El grado de acierto con que se han ejecutado las políticas y los programas y se han alcanzado los objetivos establecidos;
- Los resultados inmediatos de los proyectos, tanto previstos como imprevistos;
- Los resultados y efectos a largo plazo de tales programas, por ejemplo en cuanto a reducción de la violencia o mejora del empleo y las habilidades para la vida, además de cualquier consecuencia negativa como el desplazamiento de la delincuencia callejera a otras zonas. Esto puede incluir evaluar los costos y beneficios del programa o política.

El ejemplo que sigue, referente a Chile, muestra cómo se evaluó la ejecución de un programa nacional, el cual se reformuló para responder a los problemas detectados:

Al final de los primeros cuatro años del programa nacional Comuna Segura de Chile, el Gobierno encargó cinco evaluaciones independientes de diferentes aspectos del mismo, que fueron realizadas por dos empresas consultoras, dos universidades y el Ministerio de Hacienda, con el fin de analizar los resultados, deducir enseñanzas y detectar problemas. Sus conclusiones fueron que el programa no había sido muy satisfactorio en lo referente a captar financiación, prever tiempo para impulsar la formación, alcanzar un consenso sobre las medidas que tomar o la obtención de resultados a nivel local, y las municipalidades no habían tenido flexibilidad suficiente para adaptar la normativa de financiación ni las expectativas formuladas en el proyecto a las circunstancias locales. Ello dio lugar a una reestructuración del programa como resultado de la cual se sustituyó el sistema de licitación pública por estrategias de prevención a medio y largo plazo, se fomentó una colaboración más eficaz a nivel nacional y local, se introdujo mayor descentralización y flexibilidad, se redefinió la participación comunitaria y se reconoció la necesidad de que los ayuntamientos

colaborasen aplicando estrategias municipales de alcance regional, dado que los problemas de delincuencia no vienen definidos por límites administrativos⁷⁵.

La medición del rendimiento se ha descrito como la práctica de examinar el rendimiento de un programa, determinando qué factores pueden repercutir en ese rendimiento actualmente y en el futuro, y tomando decisiones fundamentadas sobre las medidas adecuadas para mejorarlo⁷⁶. El ejemplo siguiente se refiere a la evaluación de un programa de asociación para la prevención del delito y la seguridad comunitaria (CSCP) de Australia Occidental:

Un marco de medición del rendimiento constituye la base para el acopio y la comunicación estructurados y sistemáticos de información sobre el fruto de un programa. El marco define por lo general el conjunto de indicadores de rendimiento y los procesos para producir información al respecto. El marco para las asociaciones y planes CSCP prevé un conjunto de objetivos de alto nivel, indicadores de cómo se medirán estos objetivos, fuente y período de presentación de los datos más responsable en la materia, así como la manera en que estas mediciones se integrarán en la toma de decisiones del programa. Concretamente:

- Un conjunto de objetivos inmediatos, a corto y largo plazo (resultados planificados) que responda a lo que las asociaciones y planes CSCP, y el proceso de planificación en general, se proponen alcanzar. Por ejemplo, a largo plazo: reducir los problemas de delito y desorden que preocupen a la comunidad local, aumentar la seguridad de la comunidad, mejorar la disponibilidad de espacio público. A medio plazo: reducir las condiciones ambientales que favorezcan la delincuencia, aumentar la participación de la comunidad en la prevención del delito, conseguir cambios positivos entre los participantes en los proyectos. A corto plazo: aumentar la concienciación pública y el apoyo a la prevención del delito, mejorar el acceso de los grupos de alto riesgo a los proyectos, incrementar la creación de asociaciones de base comunitaria, etc.
- Un conjunto de indicadores del rendimiento que permita a los participantes en el programa percatarse de que se han alcanzado los resultados deseados. Por ejemplo: número, índice y tendencias de los delitos contra la persona y la propiedad registrados por la policía, llamadas a la policía, niveles de victimización, incidentes detectados por agentes de seguridad, número y tendencias de las personas que expresan una mayor satisfacción por la seguridad en la comunidad, número de proyectos locales finalizados que incluyen principios ambientales de prevención del delito, número de propietarios de viviendas que piden información sobre cómo mejorar su seguridad, pruebas fehacientes de cambio de

⁷⁵Lunecke, "Public safety policy in Chile" (véase la nota 67).

⁷⁶A. Morgan y P. Homel, *A Model Performance Framework for Community-Based Crime Prevention*, documento técnico e informativo (Canberra, Instituto Australiano de Criminología, 2010).

actitudes y capacidades entre los participantes en proyectos, número de destinatarios de programas de proyectos que participan hasta el final, número de visitas en sitios web sobre prevención del delito y solicitudes de información, número de foros celebrados a nivel de comunidad, número de personas que asisten a reuniones, etc.

- La información sobre el rendimiento que se necesita, cuándo y quién es responsable de su recopilación. Por ejemplo: recopilación mensual de datos de la Policía de Australia Occidental, a cargo de personal de la Oficina de Prevención del Delito; recopilación de datos de encuestas anuales sobre satisfacción comunitaria con la policía, efectuada por personal de la Oficina de Prevención del Delito cada año; datos de registros administrativos de gobiernos locales, copiados anualmente por personal de esos gobiernos; datos de archivos administrativos de proyectos, reunidos anualmente por el Comité Interinstitucional de Asociaciones⁷⁷.

La experiencia en cuanto al uso de medidas del rendimiento para evaluar programas de prevención de gobiernos locales hace pensar que el proceso no debería limitarse a verificar la rendición de cuentas financiera o asegurarse de que todos los requisitos legales se hayan cumplido. También debería servir para analizar los resultados de esas iniciativas. La experiencia, en concreto la adquirida en Inglaterra y Gales y Australia, demuestra que es importante:

- Informar de la importancia y utilidad de la medición del rendimiento a las partes interesadas
- Elaborar definiciones claras y precisas de los conceptos clave comprendidos en el marco de evaluación
- Formular estrategias para abordar las limitaciones de recursos
- Proporcionar formación y desarrollo que aseguren los conocimientos y capacidades adecuados para reforzar el marco⁷⁸

Son necesarios diferentes tipos de indicadores del rendimiento para evaluar los distintos aspectos de un programa: indicadores de resultados, productos, proceso y aportes, como muestra el cuadro siguiente⁷⁹.

⁷⁷ *Ibid.*, véase en particular la tabla A1, págs. 78 a 96.

⁷⁸ *Ibid.*, pág. 10.

⁷⁹ *Fuente:* Audit Commission (2000), reimpresión de Morgan y Homel, *A Model Performance Framework*, pág. 58.

Cuadro 1. Diferentes tipos de indicadores del rendimiento

<i>Tipo de indicador</i>	<i>Definición</i>	<i>Preguntas esenciales sobre el rendimiento</i>
Resultados	Los efectos o consecuencias de haber ejecutado el programa y generado los productos.	<p>¿Cuáles son los efectos del servicio o programa?</p> <p>¿Va el programa alcanzando sus objetivos?</p> <p>¿Existe todavía el problema que indujo a fijar estos resultados del programa?</p>
Productos	Los productos y servicios puestos a disposición del grupo destinatario gracias al proyecto.	<p>¿Qué nivel (calidad) de servicio se está ofreciendo?</p> <p>¿Cuántas unidades de servicio se ofrecen?</p> <p>¿Es el programa eficaz en la prestación de este u otros servicios?</p>
Proceso	Todo lo que hacen realmente las personas y organizaciones que participan en el diseño y/o ejecución de un programa.	<p>¿Es lo que se necesita para proporcionar el producto que se está generando?</p> <p>¿Está el programa en camino de conseguir los objetivos fijados?</p>
Aportes	La variedad de recursos (financieros, materiales y/o humanos) empleados para realizar el trabajo.	<p>¿Qué recursos se utilizan para realizar el servicio o programa?</p>

Establecimiento y ampliación de proyectos a largo plazo

Un buen ejemplo del uso de las conclusiones resultantes de un proyecto cuidadosamente ejecutado y evaluado para orientar proyectos en otras ciudades es el de la Operación Alto el Fuego de Boston (Estados Unidos). El éxito que tuvo este proyecto para reducir el número de homicidios relacionados con armas de fuego entre los jóvenes indujo a aplicar ese enfoque en otras diez ciudades de los Estados Unidos, con apoyo del Instituto Nacional de Justicia en el marco del proyecto conocido como Iniciativa de Enfoques Estratégicos de la Seguridad de Comunidades (véase el recuadro 9). El proyecto y su ampliación son una ilustración práctica de muchos de los principios y enfoques expuestos en las Directrices para la prevención del delito, y las conclusiones obtenidas han servido de inspiración a proyectos nacionales y de asistencia técnica fuera de los Estados Unidos.

Recuadro 9. Preparación del terreno para el proyecto de barrios seguros: la Iniciativa de Enfoques Estratégicos de la Seguridad de Comunidades en diez ciudades de Estados Unidos*

A principios de la década de 1990, el Departamento de Policía de Boston estableció una asociación con investigadores de la Universidad de Harvard para analizar los problemas de homicidio y delitos de armas entre menores y colaborar en la aplicación de estrategias de intervención adecuadas. Esta colaboración, denominada Operación Alto el Fuego, se consideró un éxito: el índice de homicidios entre menores descendió en una media de 40 muertes anuales hasta situarse entre 10 y 15.

Para comprobar si el planteamiento de Boston podía aplicarse en otras ciudades, el Departamento de Justicia lanzó la Iniciativa de Enfoques Estratégicos de la Seguridad de Comunidades (SACSI). En este documento se presentan las principales conclusiones de una evaluación nacional del enfoque del proyecto, realizado en diez ciudades.

Las estrategias SACSI puestas en práctica en cada ciudad fueron elaboradas por grupos básicos interinstitucionales y multidisciplinarios dirigidos por fiscalías estadounidenses.

En nueve de los diez lugares donde se pusieron en práctica estrategias SACSI se abordaron problemas como homicidios, violencia entre menores o violencia con armas de fuego. Memphis fue la excepción pues en esta ciudad las estrategias SACSI se centraron en reducir las violaciones y agresiones sexuales.

¿Qué constataron los investigadores?

El estudio puso de manifiesto que el enfoque SACSI, cuando se aplica eficazmente, va ligado a reducciones del número de los delitos violentos tomados como objetivo, en ocasiones hasta en un 50%. Elementos fructíferos de dicho enfoque son en particular la función rectora desempeñada por las fiscalías estadounidenses, la integración de investigaciones en las estrategias de planificación e intervención, la planificación estratégica en colaboración, y la aplicación de una variedad de estrategias de intervención.

¿Cuáles fueron las limitaciones del estudio?

Habida cuenta de que el programa SACSI no previó una asignación de tareas aleatoria ni grupos testigo perfectamente equiparables en las áreas seleccionadas como objetivo, no es posible afirmar categóricamente que dicho programa fuera la única causa de la reducción de delitos, o que la causa fuera él en combinación con otras iniciativas contra la delincuencia (u otros factores en general). En otras ciudades similares de los Estados Unidos se registró una disminución de los delitos violentos a finales de la década de 1990, pero la reducción fue considerablemente mayor en las ciudades donde se aplicó el enfoque SACSI.

*Adaptado de: Jan Roehl y otros, "Paving the way for Project Safe Neighbourhoods: SACSI in 10 US Cities", Departamento de Justicia de Estados Unidos, *NU Research in Brief*, abril de 2008, accesible en www.ojp.usdoj.gov/nij/pubs-sum/216298.htm.

El éxito del proyecto en las diez ciudades donde fue implantado tuvo como consecuencia la ampliación del Proyecto Barrios Seguros, de ámbito nacional, que desde 2001 persigue el objetivo de combatir los delitos de menores con armas de fuego mediante estrategias rigurosas de cumplimiento de las leyes sobre esas armas,

supervisión y prevención. Concretamente, se establecieron fuertes vínculos con los líderes de las comunidades locales, la policía y los agentes de libertad condicional realizaron visitas domiciliarias durante la noche para asegurarse de que los jóvenes en régimen de libertad condicional cumplieran su horario de queda. Asimismo se elaboró un proyecto concertado de reinserción dedicado a los jóvenes en libertad condicional previa a la liberación final⁸⁰. El proyecto ha sido flexible y permitido a los asociados adaptarse a las circunstancias locales, y un aspecto importante de su éxito ha sido la combinación de liderazgo y compromiso sólidos, que se han complementado por medio de vigorosas asociaciones con otros sectores de servicios y la comunidad.

En este capítulo se ha analizado la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de estrategias y proyectos de prevención en los ámbitos nacional y local. Estas actividades requieren trabajar en asociación con otros servicios y la comunidad, y en el capítulo V se examinan las cuestiones que ello plantea.

⁸⁰Véase Edmund McGarrell y otros, *Project Safe Neighbourhood: A National Program to Reduce Gun Crime—Final Project Report* (Washington D.C., 2009).

V. Enfoque multidisciplinar y trabajo en asociación

A. Las asociaciones: un elemento dificultoso pero importante

El párrafo 9 de las Directrices para la prevención del delito dice:

La cooperación y las asociaciones deben formar parte de una prevención eficaz del delito, en razón de la naturaleza global de las causas del delito y de las calificaciones y responsabilidades necesarias para abordarlas. Entre las asociaciones figuran las que se establecen entre ministerios y entre autoridades, organizaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales, el sector empresarial y los ciudadanos a título individual.

Tal como explican las Directrices, la prevención del delito exige a los gobiernos trabajar en asociación con diversos sectores. En el presente capítulo se pasa revista a algunas de las dificultades que plantea actuar en asociaciones y la manera de superarlas, y a algunos de los asociados institucionales principales, bien sea a nivel nacional, estatal, provincial o local. En el capítulo VI se analiza más detalladamente el papel de la sociedad civil.

La experiencia acumulada durante muchos años demuestra que trabajar en asociación no es tarea sencilla. Las asociaciones pueden requerir mucho tiempo y causar frustración. Los ministerios o los sectores de servicios necesitan tiempo para colaborar con otras entidades y estar dispuestos a compartir esferas de trabajo que han sido de su competencia exclusiva. Es posible que algunos sectores no aprecien la importancia de su posible contribución a la prevención del delito y deleguen la responsabilidad en sectores más tradicionales como la justicia o la policía. Hay cuestiones de confidencialidad que pueden afectar al intercambio de información, y si no existe un liderazgo fuerte, tal vez algún sector se muestre reticente a asignar recursos a una empresa conjunta. La continuidad del personal es también un factor importante, ya que los cambios constantes en la composición de los comités coordinadores nacionales o las asociaciones locales pueden debilitar la determinación y la energía colectiva.

En consecuencia, las experiencias varían:

Basándose en la experiencia de 16 ciudades de los Estados Unidos que participaban en el Programa Global de Comunidades financiado por el Gobierno federal, George Kelling observó que el término “asociación” se utilizaba en muchos sentidos distintos, y que las organizaciones y los ciudadanos podían estar afectados al mismo tiempo por relaciones de índole muy diferente, según el problema en cuestión. Para describir estas relaciones estableció una gradación continua que va desde la colaboración, la coordinación, la cooperación, el consentimiento, la indiferencia, la actitud objetiva, la actitud pasiva, la protesta y el desafío hasta la resistencia activa⁸¹.

Todo ello pone de relieve la importancia de una enérgica función rectora del Gobierno para establecer un ministerio u organismo central que asuma la responsabilidad de elaborar y aplicar estrategias de prevención del delito. También subraya la necesidad de que quienes trabajan en asociación posean autoridad y jerarquía adecuadas para comprometer tiempo y recursos. Algunas asociaciones han de ser permanentes, otras pueden establecerse según convenga para desarrollar una iniciativa concreta.

Una de las principales dificultades derivadas de las asociaciones tiene que ver con la buena voluntad de los sectores de servicios e instituciones para compartir datos e información. No hay que dar por sentado que los sectores de salud estarán dispuestos a proporcionar información confidencial a un comité de prevención del delito, por ejemplo. Es posible que la policía no quiera compartir información confidencial de relevancia para determinados problemas o áreas de delito con otros departamentos, y menos aún con la comunidad. Las organizaciones comunitarias que prestan asistencia a víctimas, como las que han sido agredidas sexualmente o sufren violencia doméstica, suelen ser reacias a compartir información personal con la policía o los servicios sociales. Un modo de responder a este problema es recurrir a acuerdos o protocolos entre diferentes ministerios o sectores.

Algunas autoridades de gobierno han elaborado protocolos sobre el intercambio de datos, lo cual ha facilitado la puesta en común de información para analizar problemas de delito y elaborar planes de prevención. Estos protocolos son especialmente importantes a nivel local. La iniciativa Más Seguridad en Leeds puesta en práctica en esta ciudad del Reino Unido, por ejemplo, incluye el establecimiento de una serie de protocolos que rigen el intercambio de información personal entre sectores y organizaciones de servicios de la ciudad y de fuera de ella. El ejemplo que figura en el recuadro 10 hace referencia al protocolo establecido por la asociación encargada de aplicar la estrategia de seguridad de la ciudad.

⁸¹ G. Kelling, “Community crime reduction: activating formal and informal control”, en *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, Nick Tilley, ed. (Cullompton, Devon, Willan Publishing, 2005).

Recuadro 10. Más seguridad en Leeds: acción contra la droga y el delito—protocolo de intercambio de información

La Asociación Más Seguridad en Leeds se formó en 2005 y su función es poner en marcha y ejecutar la estrategia destinada a aumentar la seguridad en la ciudad, velando también por su rendimiento. Trabaja en concierto con otros sectores y sigue un enfoque interinstitucional para resolver los problemas que afectan a la ciudad.

El protocolo es un acuerdo entre una serie de asociados de la ciudad de Leeds y la región de West Yorkshire, que rige el intercambio de información. Su objetivo es facilitar y apoyar ese intercambio en un entorno seguro y confidencial. Establece cómo se debe emplear la información, explica el uso de datos personalizados y despersonalizados, detalla los principios generales, indica cómo se deben tratar los datos sensibles, ofrece información sobre seguridad y revelación de datos y explica el procedimiento de reclamación.

Las partes en el protocolo son las siguientes: Education Leeds; Leeds City Council: Neighbourhoods and Housing, Leisure and Learning, Chief Executives Department, Development, Corporate Services, City Services and Social Services; Leeds Mental Health Services, Teaching Hospitals Trust, Primary Care Trust; Leeds Prison Service and Youth Offending Service; West Yorkshire Ambulance Service; West Yorkshire Fire Service; West Yorkshire Police; West Yorkshire Probation; además de otras partes (www.saferleeds.org.uk).

La amplia experiencia de trabajo en asociación a nivel local en Inglaterra y Gales (donde todas las autoridades locales están obligadas a establecer asociaciones) ha sido útil para determinar cuáles son los elementos clave de una alianza satisfactoria y trabajar en un ámbito multisectorial y multidisciplinar. Tales elementos son, en particular, un fuerte liderazgo, un sentido claro de misión en la asociación, una estructura en la que la gestión estratégica general se disocia de las actividades operativas y de ejecución, recursos adecuados por lo que se refiere a tiempo, información, financiación y conocimientos especializados, así como sostenibilidad que pueda ser asegurada por financiación a largo plazo y estabilidad del personal destinado al trabajo en asociación⁸². A continuación se presenta una lista más detallada de dichos elementos:

- Una clara misión o propósito de la asociación, además de un acuerdo sobre los resultados previstos
- Un alto grado de confianza entre los organismos asociados
- Liderazgo, en particular recursos aportados por altos directivos para que la asociación pueda funcionar correctamente
- Líneas de comunicación bien definidas y deber de rendir cuentas a todos los niveles, tanto entre los organismos como dentro de ellos
- Gestión centrada en resultados estratégicos, así como en los operativos o de proyecto

⁸² D. Gilling, "Partnership and crime prevention", en *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, Nick Tilley, ed. (Cullompton, Devon, Willan Publishing, 2005).

- Estructuras de asociación relativamente reducidas, eficientes y centradas en la prevención del delito
- Competencia técnica que garantice el acceso a buenos conocimientos de prevención del delito orientados a problemas
- Continuidad en la representación y participación de los asociados, incluida una buena documentación
- Personal que permanezca tiempo suficiente apartado de la actividad principal de los organismos para que pueda hacer aportaciones a la asociación⁸³

El ejemplo que se presenta a continuación, referente a Australia Occidental, muestra la variedad de asociados, tanto institucionales como de la sociedad civil, que participan en la elaboración y ejecución del respectivo plan de prevención del delito. Se puso claro empeño en que la asociación representara a todos los sectores significativos de ese estado, incluidos los que con frecuencia son excluidos:

En Australia Occidental, la Oficina de Prevención del Delito, organismo coordinador central, establece asociaciones para la prevención del delito y la seguridad en las comunidades (CSCP), que incluyen a los sectores siguientes: la policía del estado, los departamentos encargados de servicios penitenciarios, salud, educación y formación, vivienda y obras públicas, asuntos indígenas y desarrollo de comunidades, organismos gubernamentales nacionales, comunidades aborígenes e isleñas del Estrecho de Torres, sector comercial, jóvenes, grupos minoritarios (comunidades étnicas y personas con discapacidad), voluntarios de comunidades, escuelas locales, organizaciones religiosas y medios de comunicación locales⁸⁴.

En El Salvador, la sociedad civil tomó la iniciativa de promover una asociación entre gobierno y comunidad:

En 2003 se formó una coalición de amplia base, la Sociedad sin Violencia, con el fin de encarar la cuestión de la violencia armada. Con apoyo del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, se realizó una evaluación completa y detallada del alcance del problema, sus orígenes y los tipos de intervenciones necesarias. En unión con el Consejo Nacional de Seguridad Pública, la coalición presionó para que el Gobierno introdujera cambios.

El Ministerio de Seguridad respondió estableciendo legislación en 2006 por la que aumentó el control del uso de armas de fuego con requisitos referentes a registro, propiedad y porte de armas en público, y se decretó un impuesto sobre las armas de fuego cuyos ingresos se emplearían en mejorar los servicios de salud. El citado ministerio también dispuso que las municipalidades podían restringir el porte de armas de fuego en público, y varias comunidades registraron descensos en la violencia.

⁸³Instituto Australiano de Criminología, "Partnerships for crime prevention", *AICrime Reduction Matters*, núm. 49, 5 de septiembre de 2006 (visítese www.aic.gov.au).

⁸⁴A. Morgan y P. Homel, *Assessing the Impact of Community Safety and Crime Prevention Plans* (Canberra, Instituto Australiano de Criminología, 2009), págs. 22 y 23.

La coalición también presionó para que el Gobierno estableciera la Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana y Paz Social, con representación de los cinco partidos políticos existentes, universidades, el sector privado, y grupos ciudadanos, religiosos y de otro tipo. Su informe de 2007 contenía 75 propuestas para reducir la violencia armada⁸⁵.

B. Un asociado fundamental: la policía

En el párrafo 12 de las Directrices para la prevención del delito se afirma:

Los derechos humanos, el estado de derecho y la cultura de la legalidad

En todos los aspectos de la prevención del delito se deben respetar el estado de derecho y los derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales en los que los Estados Miembros son parte. Se debe promover activamente una cultura del imperio de la ley.

La prevención del delito, como manifiestan las Directrices, requiere ciertos asociados fundamentales, en especial la policía. Los países varían considerablemente en cuanto a las características de su control policial, el número y los tipos de fuerzas policiales que tienen, el historial y orientación de las mismas, y la distribución de funciones. En las situaciones posteriores a conflictos, estas fuerzas pueden ser muy centralizadas y militaristas en su estilo y formación, y en muchos países tal vez exista desconfianza pública hacia la policía.

Sin embargo, la policía ejerce un papel importante, aunque no exclusivo, en la prevención estratégica a nivel nacional y de estado, especialmente en el ámbito de gobierno local. Es habitual considerar que la policía tiene sobre todo el cometido de prevenir el delito y es la institución rectora natural en todas las cuestiones de seguridad, en lugar de verla como socio que trabaja en concierto con otros sectores institucionales.

Control policial orientado a la comunidad ciudadana

Adoptar un enfoque de control policial proactivo y orientado a los problemas es importante para elaborar estrategias de prevención del delito eficaces. Hoy en día existen muchas modalidades nuevas de acción policial que funcionan de forma proactiva con las comunidades locales y los demás asociados. Reciben nombres diferentes como control policial a nivel de comunidad, control policial orientado a los problemas o control policial con fin tranquilizador. De todos modos, los elementos básicos de dicho control se han definido como sigue⁸⁶:

⁸⁵ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *Armed Violence Reduction: Enabling Development, Conflict and Fragility Series* (París, OECD Publishing, 2009).

⁸⁶ Jean-Paul Brodeur, "Trust and expertise in policing", en *The Role of the Police in Crime Prevention*, Actas del 7º Coloquio Anual sobre Prevención del Delito del CIPC (Montreal, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2007); Dennis Rosenbaum, "Police innovation post 1980: assessing effectiveness and equity concerns in the information technology era", *IPC Review*, vol. 1, marzo de 2007, págs. 11 a 44.

- Implicación de la comunidad
- Orientación a la solución de problemas
- Descentralización

Ello quiere decir que las estructuras policiales deben ser menos jerárquicas y permitir flexibilidad para la toma de decisiones a niveles inferiores, trabajar con gobiernos locales, otros asociados y la comunidad, y preparar respuestas proactivas más que reactivas a los problemas de delincuencia. Tal como refleja la lista siguiente, se usan muchos más términos, en particular en América del Norte y Europa, que expresan las diferentes esferas principales de actividad, aunque todos ellos responden a las tres características básicas de implicación de la comunidad, enfoque orientado a la solución de problemas y gestión descentralizada:

- a) Control policial orientado a los problemas: actuación policial que considera que su función es reducir los incidentes y no solo responder a ellos, y se basa en teorías y datos bien fundamentados;
- b) Enfoque de “ventanas rotas”: la idea según la cual el desorden y el temor al delito están fuertemente vinculados, y que si no se presta la debida atención a las áreas desatendidas o con desórdenes, los controles en la comunidad fallarán y estos barrios se volverán vulnerables al delito. La función de la policía es ayudar a mantener el orden y reforzar los controles informales;
- c) Control policial aunando fuerzas: relacionado con la vigilancia policial orientada a los problemas, este enfoque surgió del proyecto sobre armas de fuego llevado a cabo en Boston (Estados Unidos), cuyo objetivo era reducir la violencia de bandas juveniles. Consiste en aunar los esfuerzos de todos los organismos de justicia penal para actuar de manera concertada con el fin de imponer el cumplimiento de la ley, complementando también esta labor con una fuerte implicación, intervenciones y servicios directos a nivel de comunidades ciudadanas;
- d) Control policial con ayuda de terceros: la policía se esfuerza por convencer o presionar a otros sectores como organismos de viviendas sociales, propietarios de inmuebles y comerciantes, inspectores de sanidad y de edificios, y padres, para que asuman sus responsabilidades en la prevención del delito;
- e) Control policial de lugares conflictivos: forma de control policial que se centra en determinar los lugares donde se acumula la delincuencia y formular respuestas para la solución de problemas;
- f) Control policial basado en datos objetivos: aplicación de las normas y métodos científicos de la mayor calidad para evaluar información e intervenciones;
- g) “Compstat”: combinación de innovaciones administrativas y de gestión con datos informatizados avanzados sobre delincuencia, análisis y trazado de mapas, reuniones regulares sobre estrategias contra la delincuencia y mayor descentralización de las funciones de vigilancia policial a nivel de barriada;

- h) Control policial con fin tranquilizador: modelo de control policial de proximidad cuyo objetivo es mejorar la confianza pública en la policía. A menudo la policía y otras fuerzas auxiliares trabajan juntas en una comunidad para detectar problemas y dar respuesta a las preocupaciones locales;
- i) Control policial alternativo de Chicago: forma de actuación que implica modificar los procesos de toma de decisiones y crear nuevas culturas en los departamentos de policía (véase *infra*);
- j) Actuación policial basada en información de inteligencia: modelo adoptado en Inglaterra y Gales que tiene por objeto elaborar una estrategia eficaz para responder a todas las necesidades que supone hacer cumplir la ley, por ejemplo ante la delincuencia organizada o para la seguridad vial, no únicamente contra la delincuencia local. En este caso la solución de problemas se basa en la buena información y la cooperación con otros organismos y órganos⁸⁷.

La experiencia derivada de un modelo de acción policial orientado a la comunidad aplicado en Chicago (Estados Unidos), supone una demostración práctica de cómo una ciudad implantó un sistema que parece ser eficaz para generar mejores relaciones en la comunidad y reducir los problemas de delito. Se trata de la Estrategia de Acción Policial Alternativa de Chicago, puesta en marcha en 1993 en Chicago (población en 2005, 2,8 millones; 4,7 agentes de policía por cada 1.000 habitantes) en cinco distritos con tres objetivos: la reorganización de las atribuciones de toma de decisiones y las funciones de la policía, la solución de problemas locales usando datos relacionados con la delincuencia de barrio y estimulando la participación activa de la comunidad, así como el aumento de la coordinación entre los protagonistas. Los 25 distritos policiales se dividen entre 279 equipos de patrulla, cada uno compuesto por 10 agentes y con una media de 4.100 hogares a su cargo. Algunos agentes son asignados a un equipo de intervención rápida para responder a las llamadas de urgencia; otros patrullan para resolver los problemas locales en cooperación con los ciudadanos. Los equipos de patrulla mantienen reuniones mensuales con representantes de organizaciones comunitarias y vecinos a fin de concretar las cuestiones delictivas más importantes en una barriada. La aplicación de este modelo ha sido evaluada cuidadosamente. Los resultados indican un aumento en la confianza de los ciudadanos hacia la policía y un descenso de los índices de delincuencia. Aunque la reforma de la policía no es el único factor que podría explicar la reducción de la tasa de delincuencia, los resultados muestran que los delitos disminuyeron más en los sectores que aplicaron el modelo que en las zonas testigo.

Los modelos de control policial orientado a la comunidad existentes en Colombia, el Japón y Filipinas son buenos ejemplos de sistemas de policía accesibles localmente, que cuentan con pequeñas comisarías instaladas en los barrios y cooperan estrechamente con la comunidad. Se han concebido de modo que sean accesibles al público y respondan a las preocupaciones de los vecinos y usuarios locales. En el caso de Bogotá y Filipinas, no existía tradición de este tipo de acción policial orientada a la comunidad.

⁸⁷ Adaptado de Brodeur, "Trust and expertise in policing".

- Colombia, sistema Bogotá Cia: sistema similar al del Japón, que consiste en instalar pequeñas comisarías en parques y barrios de toda la ciudad.
- Japón, sistema Koban de minicomisarías: sistema de acción policial a nivel comunitario por el que se establecen pequeñas comisarías de policía en pueblos y municipalidades por todo el país para que puedan responder a los problemas locales.
- Filipinas: Estrategia de Control Policial Orientada a la Comunidad, modelo en que se combina la acción policial de servicio íntegro con asociaciones para la solución de problemas y de tipo comunitario a nivel local en Baranguay⁸⁸.

Actualmente, las comisarías de policía de mujeres son un recurso ampliamente empleado en América Latina, sobre todo en Brasil, Ecuador, Nicaragua y Perú, y fuera de América Latina en la India, entre otros países. Forman parte de las estrategias nacionales para prevenir la violencia contra la mujer. Su objetivo es aumentar la disposición de las mujeres a denunciar la violencia que hayan sufrido en el entorno familiar o público. También sirven para incrementar la sensibilización sobre el problema⁸⁹. Dan empleo fundamentalmente a mujeres policías y personal de apoyo femenino que reciben formación especial sobre violencia contra la mujer, medidas de respuesta legales, así como ayuda y servicios ofrecidos a las víctimas, y trabajan en asociación con la policía normal y otros servicios locales. Desde su establecimiento en 1985, hoy existen más de 400 comisarías de policía de mujeres en el Brasil, 31 en el Ecuador y 36 en Nicaragua.

Policía auxiliar y municipal, ayudantes civiles de la policía

En buen número de países se ha creado una amplia variedad de fuerzas de policía auxiliar o municipal con autoridad limitada. Entre ellos figuran países sin tradición de policía local y el propósito ha sido prestar una atención policial más cercana a la comunidad y sensible a las circunstancias locales. A menudo estos efectivos tienen menos facultades que la policía provincial o nacional, pero ello no les impide desempeñar un papel significativo en las asociaciones con servicios locales y la comunidad. La creación de tales grupos, en particular los ayudantes civiles, también plantea diversos problemas relacionados con su respeto del estado de derecho y el alcance de sus conocimientos y formación.

En Dar es Salaam, durante la década de 1990 se estableció una fuerza de policía auxiliar como parte del programa Ciudades más Seguras, encargada de los problemas de tráfico y orden locales, y de efectuar patrullas para aumentar la presencia policial. En Sudáfrica, ciudades importantes como Johannesburgo han creado unidades de policía municipal que aplican la estrategia de prevención del delito en la ciudad y

⁸⁸ Miguel Coronel, "The Philippine strategy and best practice for crime prevention: the community oriented policing system", en *Strategies and Best Practices in Crime Prevention in Particular in relation to Urban Areas and Youth at Risk*, Margaret Shaw y Kathryn Travers, eds. (Montreal, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2007).

⁸⁹ Cecilia MacDowell Santos, *Women's Police Stations: Gender Violence and Justice in São Paulo, Brazil* (Nueva York, Palgrave Macmillan, 2005); N. Jubb, "A comparative study of women's police stations in Latin America", disertación ofrecida en el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, Coloquio del 15º Aniversario, Montreal, 8 de diciembre de 2009.

prestan servicios policiales en la zona, pero tienen poderes y cometidos más limitados que el Servicio de Policía Nacional. En el Brasil existen también guardias municipales en unas 700 municipalidades. Son policías civiles uniformados responsables ante el alcalde, que reciben formación como agentes de seguridad pública. A continuación se ofrecen más detalles:

- La Guardia Municipal de Guarulhos, São Paulo (Brasil) fue creada en 1998, en gran parte para velar por la seguridad de edificios y propiedades. Desde 2001 se ha convertido en un elemento básico de la estrategia municipal de seguridad pública. Se le imparte ahora formación profesional y ha sido descentralizada gracias a un aumento del número de comisarías; asimismo los agentes trabajan siguiendo unos principios de vigilancia policial comunitaria en estrecha colaboración con barrios expresamente designados al efecto, sus comunidades y escuelas⁹⁰.
- El Departamento de Policía Metropolitana de Johannesburgo aplica y coordina la estrategia de prevención del delito en la ciudad bajo la autoridad del municipio. Sus funciones son:
 - Vigilancia policial y patrullaje preventivos en áreas de alto riesgo
 - Establecimiento de un sistema de gestión de información para intercambiar datos de delincuencia con el Servicio de Policía Nacional
 - Observación de espacios públicos por televisión en circuito cerrado
 - Labor de tecnología antifraude
 - Señalización de áreas de riesgo para advertir a peatones y turistas
 - Mantenimiento de alumbrado público eficaz en áreas de alto riesgo
 - Establecimiento de asociaciones de seguridad privada y asociaciones con el comercio en zonas de elevado nivel de delincuencia
 - Realización de programas de familia y comunidad en zonas de alto riesgo
 - Tareas en asociación con el foro de policía comunitaria (www.joburg.org.za)
- La Policía Auxiliar de Dar es Salaam es un cuerpo policial uniformado establecido en 2001. Sus miembros recibieron instrucción de la Escuela de Policía, e inicialmente fueron asignados a cuatro autoridades municipales de la zona, con objeto de asegurar una presencia policial y patrullaje visibles, además del cumplimiento de la ley y las ordenanzas municipales. También trabajan en colaboración con patrullas de voluntarios locales (SunguSungu) en los distritos urbanos y realizan tareas de apoyo en las sesiones de tribunales de distrito. En una primera evaluación se constató que estaban muy sobrecargados de trabajo y que era necesario aumentar el número de agentes⁹¹.

⁹⁰Luiz Fabbri, "Local government and public security in Brazil: general framework and lessons learned", accesible en www.unhabitat.org/programmes/safercities/documents/LF001.pdf.

⁹¹Anna Mtani, "Local innovations for crime prevention: the case of Safer Cities Dar es Salaam", en *Strategies and Best Practices in Crime Prevention, in Particular in Relation to Urban Areas and Youth at Risk*, Margaret Shaw y Kathryn Travers, eds. (Montreal, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2007).

Muchos países y ciudades también han establecido cuerpos de ayudantes civiles de la policía, con el fin de asegurar mayor presencia sobre el terreno y apoyo a la comunidad, así como dejar más tiempo libre a la policía. En algunos casos no existe una buena actuación policial a nivel nacional.

En Inglaterra y Gales hay equipos de agentes especializados en tareas de apoyo a la comunidad empleados y formados por la policía local, así como guardias de barrio empleados por las autoridades locales, que desempeñan diversas funciones de fomento de la seguridad a nivel comunitario, y trabajan en estrecha asociación con otros servicios locales. En países como Bélgica y Francia, se contrata a jóvenes o adultos desempleados y se les instruye para realizar funciones de patrullaje local y mediación en lugares públicos, así como otras referentes a transporte público y vecindarios.

Sin embargo, han surgido problemas acerca de la legitimidad de las acciones de los ayudantes civiles voluntarios, o de milicias locales ajenas a la policía, y no cabe esperar que esos voluntarios cumplan funciones de seguridad pública si no se presta especial atención a su formación y supervisión. En los países de ingresos medianos y bajos, donde las fuerzas policiales suelen ser muy limitadas, las cuestiones principales son la calidad de la formación y la supervisión de los voluntarios, así como su deber de rendir cuentas. Si no se dedica una atención adecuada a estos factores cruciales, los voluntarios pueden vulnerar el estado de derecho. En algunos países, la ausencia de policía nacional en zonas rurales o remotas ha impulsado a grupos de vigilantes a ejercer funciones policiales en sus comunidades.

- India: el sistema de acción policial Panchayat de Mumbai se creó para que los habitantes de las barriadas de tugurios tuvieran mejor acceso a servicios de policía, en unas zonas donde la falta de confianza en este cuerpo era un factor importante que influía en la disposición a denunciar delitos. Los vecinos de las barriadas pobres tenían un nivel de seguridad y protección mucho menor y soportaban riesgos de victimización mucho mayores que los habitantes de barrios normalmente planificados y establecidos. Se ha instruido a mujeres que viven en esos lugares para que trabajen en las comisarías de policía de las barriadas pobres. Interactúan con los habitantes de estas zonas y ayudan a aumentar su confianza en la policía, así como su disposición a denunciar incidentes⁹².
- Filipinas: en la década de 1980 comenzó la iniciativa “BAC-UP” de control policial comunitario en Bacolod City, donde la única comisaría que existía fue sustituida por otras ocho en diferentes distritos, y unos 3.000 jóvenes voluntarios, llamados Barangay Tanods, fueron instruidos en cuestiones de prevención del delito para ayudar a la policía. En los años siguientes la ciudad registró un pronunciado descenso de los niveles de delincuencia organizada y delitos en general⁹³.
- República Unida de Tanzania: los SunguSungu, que forman parte del programa Ciudades más Seguras de Dar es Salaam, son un grupo juvenil de

⁹²A. N. Roy, A. Jockin y A. Javed, “Community police stations in Mumbai’s slums”, *Environment and Urbanization*, vol. 16, núm. 2 (2004), págs. 135 a 138.

⁹³Coronel, “The Philippine strategy and best practice for crime prevention” (véase la nota 88).

prevención del delito que presta voluntariamente servicios de protección ambiental y de seguridad a comunidades desfavorecidas. El grupo recibe instrucción y trabaja en estrecha colaboración con la Policía Auxiliar de Dar es Salaam. El proyecto también sirve para generar ingresos y crear empleo ya que sus miembros pueden ganar dinero y adquirir otras capacidades profesionales cuando no están patrullando⁹⁴.

Seguridad privada y tecnología

Hoy en día la seguridad privada tiene gran preponderancia en los países del Norte y el Sur. En muchos países de ingresos altos, así como en otros de ingresos medios y bajos, la policía privada, por ejemplo los guardias de seguridad en edificios residenciales o comerciales, supera en número a la policía pública. En numerosos países de ingresos bajos, la vigilancia policial está ahora a cargo de entidades estatales y no estatales, así como de policía regular y alternativa, y debe ser responsable y eficaz, además de equitativa. En consecuencia, la seguridad privada debe ser tenida en cuenta en los planes de los gobiernos nacionales y locales, así como en las consultas sobre asociaciones por varias razones, especialmente para asegurar el carácter inclusivo de las estrategias e intervenciones de prevención y la igualdad en la prestación de seguridad.

En regiones como África, el número de agentes de policía públicos por habitante tiende a ser menor que en otras partes, y puede ser necesario contar con control policial estatal y no estatal para velar por la seguridad en las diferentes comunidades⁹⁵. Muchas de estas, ante la ausencia de policía estatal o porque temen o desconfían de ella, tal vez recurran a sistemas de policía privada o alternativa. El reto que se plantea en todos los países, sean de ingresos altos, medios o bajos, es garantizar mecanismos de regulación y supervisión tanto del control policial público como privado, a fin de que los dos sean equitativos y responsables.

Otro problema es que la seguridad privada ha llegado a ser relacionada con la exclusión de determinados grupos de ciudadanos mediante prácticas como aumentar la construcción de vallas en comunidades, imponer restricciones a la entrada en centros comerciales o vedar a ciertos grupos el acceso a áreas comerciales o de negocios⁹⁶. Para ello se recurre en muchos casos a guardias de seguridad privada y nuevas tecnologías, incluido el uso de cámaras de televisión en circuito cerrado y técnicas de control de accesos, y existe una tendencia general a privatizar el espacio público.

⁹⁴ Mtani, "Local innovations for crime prevention" (véase la nota 91).

⁹⁵ Julie Berg y Elrena van der Spuy, "Challenges for the good governance of security in the Africa context", en *Prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas, 2010* (Montreal, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2010).

⁹⁶ Véase Laura Capobianco, *Ajustando la lente: participación del sector privado en la prevención del delito* (Montreal, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2005); Patricia Arias, *Seguridad Privada en América Latina: El Lucro y los Dilemas de una Regulación Deficitaria* (Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2009).

Las intervenciones basadas en enfoques de situación o circunstanciales pueden ser muy eficaces pero deben ser supervisadas cuidadosamente dado que sus resultados en ocasiones son contraproducentes. Puede darse el caso de que la delincuencia se desplace de una calle donde haya mejorado la situación a otra. En algunos países, las cámaras de televisión en circuito cerrado suscitan inquietud en relación con los derechos individuales. Son muchos los sistemas de televisión en circuito cerrado que se han implantado en espacios públicos y privados de ciudades, pero no siempre sirven para prevenir la delincuencia si no están bien situados o no se vigilan. Un uso selectivo de la televisión en circuito cerrado sería tal vez menos costoso.

Así, al establecer asociaciones con el sector privado, es importante considerar, en debate con todos los asociados y la comunidad local, las formas de:

- Restringir la expansión de la seguridad privada que excluye a los pobres y desfavorecidos
- Integrar las capacidades y conocimientos especializados del personal de seguridad privada en los planes de prevención del delito
- Regular las actividades del sector, para que se respeten el estado de derecho y los derechos humanos
- Asegurar la rendición de cuentas y la transparencia del sector de seguridad privada mediante, por ejemplo, legislación nacional y provincial, fomentando la formación y trabajando con asociaciones profesionales para conseguir una mayor concienciación sobre las cuestiones de rendición de cuentas

Fomento de la cooperación entre la policía y otros asociados

Se han creado diversos mecanismos para fomentar los lazos de asociación y cooperación entre la policía, otros participantes y la comunidad, especialmente a nivel local. Van desde las asociaciones prescritas por la ley, como las establecidas contra el delito y el desorden en Inglaterra, las asociaciones para la seguridad comunitaria en Gales, los foros de diálogo público, como los creados por el Foro Brasileño para la Seguridad Pública, hasta los foros de policía comunitaria existentes en Sudáfrica, o las mesas de seguridad ciudadana en Centroamérica.

Las mesas de seguridad ciudadana establecidas en Honduras son consejos consultivos comunitarios locales. Han sustituido al anterior Programa de comunidad más segura establecido por el Gobierno a nivel nacional. Cooperan regularmente con la policía municipal local, la justicia y otros sectores.

En el capítulo VI figura más información sobre cómo fomentar asociaciones con el sector privado y la sociedad civil.

C. Asociados importantes: los sectores de urbanismo y medio ambiente

Los servicios responsables del desarrollo y la regeneración urbana son también asociados importantes que deben ser implicados en las políticas y programas de

planificación a nivel nacional, provincial y local. Junto con los departamentos de vivienda, pueden contribuir a introducir mejoras en ámbitos como vivienda y diseño urbano, transporte público y seguridad vial, así como uso del espacio público, todo lo cual influirá en las posibilidades que haya de delincuencia y victimización, y en la sensación de seguridad de la población. La regeneración urbana que fomenta la inclusión y mejora los accesos a la ciudad fue un aspecto importante de las eficaces estrategias de seguridad pública de las ciudades de Medellín y Bogotá (Colombia), São Paulo (Brasil) y Durban (Sudáfrica).

Un ejemplo de iniciativa nacional es el trabajo realizado por la Unidad de Renovación de Barrios de Inglaterra y Gales, establecida en 2001 en el marco de la Oficina del Viceprimer Ministro. Recibió el encargo de apoyar el desarrollo de un conjunto de programas en las 88 zonas más desfavorecidas⁹⁷. Los programas promueven y aportan financiación a servicios dependientes de autoridades locales para ayudar a conseguir una serie de objetivos relacionados con problemas comunes como niveles de delincuencia, desempleo, condiciones ambientales y de vivienda precarias, y la salud. La unidad trabaja con departamentos del Gobierno central y gobiernos locales.

A nivel de gobierno local, los proyectos de regeneración urbana han ocupado un lugar importante en las iniciativas generales de seguridad ciudadana de la ciudad de Bogotá durante la última década. Basándose en la idea de que las ciudades deben ser acogedoras para los ciudadanos, y de que su calidad de vida afectará al capital social y la solidez de los vínculos comunitarios, la ciudad ha invertido en varios proyectos de regeneración urbana. Estos proyectos se inspiran en un diseño que tiene en cuenta las situaciones y las condiciones ambientales, así como en principios de salud pública para prevenir y reducir la delincuencia y los accidentes. Así se han obtenido algunas mejoras en el transporte público, entre ellas:

- Un sistema especial de autobuses, el Transmilenio, con acceso controlado para reducir los robos y el viajar sin billete
- La creación de calles peatonales con restricciones de aparcamiento y el establecimiento de casetas de venta para conseguir áreas atractivas para los peatones
- La creación de una red de carriles bici por toda la ciudad
- La creación de parques nuevos y la renovación de los existentes para mejorar los servicios, las instalaciones y la vigilancia desde edificios de viviendas vecinos
- La construcción de bibliotecas públicas
- Mejoras de zonas de viviendas precarias

Otro ejemplo de las contribuciones que la regeneración urbana aporta a la prevención del delito es el proyecto Warwick Junction puesto en práctica en eThekweni, Durban (Sudáfrica). Se inició en 1997 con el objetivo de mejorar la seguridad y la calidad

⁹⁷En la actualidad depende del Ministerio de Comunidades y Gobierno Local.

de vida en la zona circundante del centro de transportes públicos de Durban⁹⁸. La oficina del proyecto estuvo situada más en el propio barrio que en el ayuntamiento. El proyecto incluyó programas de renovación urbana en que se aplicaban los principios de seguridad mediante diseño ambiental, y también se tuvieron en cuenta cuestiones comunitarias y sociales, celebrándose amplias consultas con los usuarios de la zona. Entre estos se encontraban los comerciantes del sector informal que vendían artículos traídos diariamente de los suburbios y las áreas rurales. El mercado de vendedores de hierbas se creó tras 18 meses de negociaciones y consultas entre el ayuntamiento, el personal del proyecto y los comerciantes, quienes establecieron su propia asociación. Estos ayudan actualmente a regular y supervisar la nueva zona del mercado. Hay compartimentos cerrados para guardar con seguridad los productos durante la noche, y aseos individuales, vigilados por los comerciantes cercanos, que son seguros y limpios. La repercusión en la delincuencia ha sido clara, con reducción del número de incidentes y muertes violentas, además de importantes mejoras económicas y sanitarias. Como consecuencia se crearon unos 14.000 empleos en toda la municipalidad y el área se ha convertido en una atracción turística. Esta labor tuvo su continuación con iTRUMP, una ampliación del proyecto inicial a otras áreas de la ciudad.

D. Asociados importantes: el sector de la justicia y los servicios de reinserción

Las estrategias para promover la reinserción de los delincuentes en la comunidad, y prevenir la reincidencia son uno de los cuatro enfoques principales recomendados en las Directrices para la prevención del delito. Constituyen un elemento importante de una estrategia general de seguridad pública, dado que muchos de los delincuentes que son juzgados por el sistema de justicia penal y encarcelados acabarán regresando a la comunidad. Este regreso es una experiencia dura para muchos exreclusos que han permanecido apartados de la sociedad y tienen dificultades para encontrar un empleo y alojamiento debido a su historial delictivo. En la mayoría de países, los índices de reincidencia tras la puesta en libertad son muy elevados, y es probable que la mayor parte de los delincuentes reincidan y regresen a prisión a menos que existan servicios y apoyo que les permitan reintegrarse en la comunidad local. Habida cuenta de los altos costos que implica la administración penitenciaria, la reincidencia resulta muy costosa comparada con los programas de reintegración⁹⁹.

Entre los asociados importantes cabe señalar los centros penitenciarios, los servicios de libertad condicional o vigilada, las fiscalías, los tribunales, los centros de justicia

⁹⁸Richard Dobson, "Urban regeneration as a crime prevention strategy: the experience of Warwick Junction, eThekweni (Durban) South Africa", en *Strategies and Best Practices in Crime Prevention, in Particular in Relation to Urban Areas and Youth at Risk*, Margaret Shaw y Kathryn Travers, eds. (Montreal, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2007).

⁹⁹M. Borzicki y T. Makkai, "Prisoner reintegration post-release", en *Selected Papers on Successful Crime Reduction and Prevention Strategies in the Urban Context* (Riad, Naif Arab University for Security Services, 2007); Curt T. Griffiths, Yvon Dandurand y Danielle Murdoch, *The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention*, Research Report núm. 2007-2 (Ottawa, National Crime Prevention Centre, Public Safety Canada, 2007).

polivalentes, los servicios de familia y salud, las organizaciones comunitarias que trabajan en este sector y los miembros de la comunidad. Los programas relativos a la reinserción social de los que salen de la cárcel o de centros de detención de menores ofrecen una variedad de servicios de apoyo como alojamiento temporal o a largo plazo, servicios para encontrar colocación, y formación profesional para el empleo, como medios de evitar la reincidencia. Los programas pueden ser de ayuda en caso de problemas como el abuso de sustancias, o dirigirse a grupos específicos como miembros de bandas juveniles que quieren salir de estas bandas, o delincuentes sexuales.

Existe una variedad de enfoques que van desde los programas en prisión preparatorios para la puesta en libertad, programas de transición que ofrecen alojamiento en condiciones protectoras que permitan a las personas adaptarse a la vida fuera de la cárcel y programas que ofrecen vigilancia, supervisión y apoyo en la comunidad, hasta los que facilitan ayuda y formación en prisión, las cuales continúan en la comunidad tras la puesta en libertad.

He aquí algunos ejemplos de tales programas:

- En Guatemala la organización no gubernamental Grupo Ceiba realiza una serie de programas para que los jóvenes no se hagan miembros de pandillas. Trabajan en los barrios más pobres desarrollando buenas relaciones con la comunidad, encaminadas a ofrecer alternativas que evitan la afiliación a pandillas y la violencia. Adoptan un modelo de acción exterior de igual a igual para iniciar el contacto con los jóvenes, y llevan a cabo distintos programas que incluyen una universidad callejera, escuelas y centros educativos alternativos, guarderías infantiles para madres jóvenes y formación comercial y tecnológica. En la actualidad trabajan en asociación con el Gobierno y los servicios penitenciarios, y organizan centros de tecnología en algunas de las principales cárceles para preparar a los presos que vayan a salir en libertad¹⁰⁰.
- En Filipinas existe un sistema de ayudantes voluntarios de libertad condicional que funciona desde 1978. Los ayudantes, tras su contratación y formación, trabajan con agentes de libertad condicional en la supervisión y asistencia a personas que salen de prisión; además, contribuyen a mejorar las condiciones de las comunidades para que acepten a exdelincuentes. El programa ha recibido un nuevo impulso desde 2003 con apoyo del Japón y el Instituto de Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, y actualmente hay unos 10.000 ayudantes que trabajan con gobiernos locales y servicios de libertad condicional¹⁰¹.
- En Uganda los trabajadores sociales ayudan a los presos que van a salir de la cárcel a establecer relaciones y hacer planes para cuando estén libres. Esta

¹⁰⁰ Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, *Atreviéndose a querer: Respuestas comunitarias a la violencia pandillera juvenil en América Central y comunidades de inmigrantes centroamericanos en Estados Unidos* (Washington, D.C., 2008).

¹⁰¹ Masahiro Tauchi, "Technical assistance project for the revitalization of the volunteer probation aides system in the Philippines", en *Maximizing the Effectiveness of the Technical Assistance provided in the Fields of Crime Prevention and Criminal Justice*, Margaret Shaw e Yvon Dandurand, eds., HEUNI Publication Series, núm. 49 (Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas, 2006).

acción continúa a nivel comunitario con el apoyo de los agentes de libertad condicional y miembros de la comunidad. El contacto estrecho con los dirigentes y los ancianos de la comunidad es un aspecto esencial de este programa de ayuda tras la puesta en libertad¹⁰².

Buen número de programas de reinserción incluyen componentes de justicia restaurativa que tienen como fin¹⁰³:

- Restaurar el orden y las relaciones de la comunidad y promover la paz
- Reafirmar los valores comunitarios
- Ayudar a las víctimas dándoles voz
- Estimular a las partes afectadas, en particular los delincuentes, a asumir la responsabilidad de sus acciones
- Definir resultados de carácter restaurativo y con perspectivas de futuro
- Prevenir la reincidencia alentando el cambio y la reinserción de los delincuentes en la comunidad

Los programas de justicia restaurativa pueden aplicarse antes de una condena, como parte de una alternativa a una pena privativa de libertad, en la propia cárcel, o en la comunidad después de la liberación. Incluyen tareas de mediación entre las personas afectadas directamente por un delito, el delincuente y la víctima, un grupo más amplio de personas cercanas a los delincuentes, las víctimas y los afectados por el delito, que participan en conversaciones de familias o grupos comunitarios, y círculos de sentencia y establecimiento de la paz que dan también apoyo a las víctimas, los delincuentes y los funcionarios públicos, y a menudo se emplean en las comunidades indígenas¹⁰⁴.

En el presente capítulo se ha analizado la importante pero compleja tarea de establecer y mantener asociaciones de trabajo eficaces para aplicar estrategias de prevención del delito. Esta labor supone una actuación en sentido horizontal con las autoridades gubernamentales, y en sentido vertical con otros ministerios, sectores de servicios, organismos de distinto nivel y la sociedad civil. En el capítulo VI se examina más en profundidad el papel de la sociedad civil, uno de los principales socios.

¹⁰²N. Masamba Sita y otros, *From Prison Back Home: Social Rehabilitation and Reintegration as Phases of the Same Social Process (The Case of Uganda)* (Kampala, Instituto Africano para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, 2005).

¹⁰³*Handbook on Restorative Justice Programmes* (véase la nota 14).

¹⁰⁴Ibíd.

VI. Trabajo con las comunidades y la sociedad civil

En el párrafo 16 de las Directrices para la prevención del delito se afirma lo siguiente:

Participación de la comunidad

En algunas de las cuestiones indicadas más abajo, la responsabilidad principal corresponde a los gobiernos. Ahora bien, la participación activa de las comunidades y otros sectores de la sociedad civil es una parte esencial de la prevención eficaz del delito. Las comunidades, en particular, deberían cumplir una función importante determinando las prioridades de la prevención del delito, la aplicación y la evaluación, y ayudando a determinar una base sostenible de recursos.

A. Mejoras derivadas de la prevención del delito

El término “comunidad” puede designar unos grupos de personas que se conocen entre sí y tienen intereses similares, un barrio concreto y sus habitantes o un grupo con características y preocupaciones parecidas¹⁰⁵. A menudo se emplea en sentido un tanto general para designar la sociedad civil local y el entorno al que regresan los presos cuando salen en libertad.

Tal como se subraya en las Directrices para la prevención del delito, los gobiernos no pueden prevenir la delincuencia y la victimización o construir sociedades seguras sin la participación e implicación de los ciudadanos. Es este un aspecto de la buena gobernanza. Las Directrices hacen hincapié en las aportaciones que pueden hacer los ciudadanos particulares, las organizaciones comunitarias, las organizaciones no gubernamentales, el sector privado y el sector de los negocios y el comercio. Todos son miembros activos de la sociedad civil que deberían participar en todas las fases

¹⁰⁵Véase Margaret Shaw, “Communities in action for crime prevention”, Documento informativo preparado para el 6º Coloquio Anual sobre Prevención del Delito del Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 14 y 15 de septiembre de 2006, Canberra (Montreal, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2006).

de la formulación, planificación y ejecución de políticas. Pueden aportar conocimientos profundos y puntos de vista creativos basados en sus experiencias, así como respuestas innovadoras a los problemas. La Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico señaló ocho características principales de la buena gobernanza¹⁰⁶:

- Es participativa
- Está orientada al consenso
- Es responsable
- Es receptiva
- Tiene capacidad de respuesta
- Es eficaz y eficiente
- Es equitativa e incluyente
- Acata el estado de derecho

Sin embargo, no todas las comunidades u organizaciones comunitarias disponen del tiempo o los fondos que requiere desempeñar un papel activo, y para muchas de ellas serán beneficiosos los programas de creación de capacidad y formación adaptados a sus necesidades. Los gobiernos deben mostrarse dispuestos a trabajar con ellas como asociados para que puedan participar activamente en consultas, grupos asesores y adopción de decisiones. Es preciso que los gobiernos establezcan un buen sistema de comunicación con las comunidades y pongan a su disposición la información y los datos sobre delincuencia y cuestiones conexas.

La participación de la sociedad civil es también un aspecto crucial del desarrollo o mantenimiento de una cultura de la legalidad, que es uno de los principios básicos de las Directrices para la prevención del delito. Si las comunidades son incluidas con criterio participativo probablemente existirán más oportunidades de cambio de actitudes y conductas, y una mayor disposición a sentir como propios los programas. Las políticas de seguridad pública de Bogotá aplicadas durante la pasada década han incluido enfoques creativos destinados a cambiar las actitudes hacia la ilegalidad.

B. Movilización de la sociedad civil

Se han ideado y aplicado diversos mecanismos para movilizar las comunidades. Cabe citar entre ellos la inclusión de representantes de la sociedad civil en juntas asesoras o asociaciones nacionales, provinciales o locales responsables de elaborar estrategias de seguridad; la celebración de reuniones públicas sobre temas de prevención a nivel nacional y local; la realización de encuestas de opinión pública sobre cuestiones concretas; la asignación de fondos municipales a proyectos de prevención seleccionables mediante un proceso presupuestario participativo; así como la actuación directa

¹⁰⁶ Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico “What is good governance?”, accesible en www.unescap.org/pdd/prs/projectactivities/ongoing/gg/governance.asp.

en la preparación y ejecución de proyectos o la intervención directa en actividades de prevención del delito como programas de apoyo a la familia o la juventud, o iniciativas locales de mediación.

En las campañas de información pública se puede hacer uso de los medios tradicionales como televisión, radio y prensa, periódicos y redes locales, así como de Internet, empleando anuncios o vídeos de servicio público para transmitir información general sobre problemas de delincuencia, información sobre servicios, o datos actualizados sobre nuevas estrategias y elaboración de proyectos.

A continuación figura un ejemplo del uso de diálogos públicos para movilizar grupos específicos y ayudar a fundamentar las orientaciones de política nacional:

En el marco del programa “Mulheres: dialogos sobre segurança publica” realizado en Brasil, se celebró una serie de diálogos públicos sobre la mujer y su seguridad en cuatro regiones del país, antes de la primera Conferencia Nacional sobre la Seguridad Pública, que tuvo lugar en agosto de 2009. El propósito era evaluar las percepciones de la mujer acerca de la violencia urbana en diversas ciudades y formular propuestas constructivas para presentarlas en la conferencia nacional. Se celebraron debates en siete ciudades principales. Durante dos días, grupos de unas 30 mujeres, de edades comprendida entre los 15 y los 69 años, compartieron experiencias y formularon recomendaciones. Representaban una amplia variedad de orígenes sociales, educativos y étnicos, e incluían a mujeres que habían sido encarceladas, así como a otros colectivos marginados.

La publicación *Guidance on Local Safety Audits* ofrece más información sobre la movilización de comunidades.

Mecanismos participativos

La presupuestación participativa ha resultado especialmente eficaz en América Latina como mecanismo para fomentar la participación cívica en la planificación y toma de decisiones a nivel municipal. Asignar una parte del presupuesto municipal a proyectos escogidos por los vecinos ha permitido a estos contribuir a los cambios y decisiones adoptados en su barrio. La ciudad de Diadema ha sido una de las que ha aplicado este método de forma efectiva para implicar a sus vecinos (véase el capítulo IV). Este método también se ha usado para que los jóvenes pudieran elegir representantes en cada distrito local o municipal, y decidir cómo se debían emplear los fondos municipales¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos, *Youth, Children and Urban Governance*, Policy Dialogue Series, núm. 2 (Nairobi, 2004); Yves Cabannes, “Children and young people build participatory democracy in Latin American cities”, *Environment and Urbanization*, vol. 18, núm. 1 (2006), pags. 195 a 218.

Auditorías participativas

El uso de evaluaciones o auditorías participativas por parte de grupos comunitarios y organizaciones locales es otro mecanismo que sirve para potenciar a las comunidades y fomenta su colaboración con las autoridades locales. Por ejemplo, las auditorías sobre seguridad de la mujer han sido utilizadas por organizaciones femeninas, en particular, para introducir cambios al respecto en barrios locales o espacios públicos. En ciudades de América Latina como Rosario (Argentina), Bogotá (Colombia) y Santiago (Chile), las vecinas de algunas localidades han recurrido a auditorías participativas sobre la seguridad de la mujer a fin de elaborar recomendaciones para que las autoridades locales mejoren aquellas áreas donde las mujeres se sienten inseguras. El resultado ha sido una mejora del alumbrado público, la creación de zonas de juego infantiles y la renovación de espacios públicos que las mujeres eran reacias a utilizar anteriormente¹⁰⁸. ONU-Hábitat ha aplicado estas auditorías al ejecutar sus programas de Ciudades más Seguras en África y otras regiones. En la India, por ejemplo, organizaciones femeninas han usado los resultados de sus auditorías sobre seguridad para colaborar con las autoridades locales de Mumbai y Delhi, con el objetivo de introducir cambios en lugares de transporte público, instruir a conductores de autobús y taxi, y ayudar a aumentar la sensibilización sobre la violencia contra la mujer¹⁰⁹. Se han aplicado enfoques similares con grupos de niños y jóvenes.

Los citados son ejemplos de actuación en sentido ascendente impulsada por organizaciones no gubernamentales. Los gobiernos también pueden facilitar el trabajo de tales grupos como se expone en la siguiente sección.

C. La contribución de las organizaciones no gubernamentales

Por diversas razones, las organizaciones no gubernamentales son un elemento importante para los gobiernos nacionales o locales a la hora de elaborar estrategias de prevención. A menudo cuentan con conocimientos especializados en un ámbito determinado (como ética policial, niños de la calle o medios de rehabilitación), trabajan cerca del ciudadano sobre el terreno en defensa y como proveedores de servicios (por ejemplo albergues o asesoramiento legal para mujeres) y suelen despertar confianza en las comunidades locales debido a su carácter no gubernamental.

Las organizaciones no gubernamentales son a menudo flexibles y evolutivas y, si se aportan los recursos necesarios, son capaces de poner en marcha con relativa rapidez programas nuevos y proyectos piloto con el gobierno. También pueden ayudar a las autoridades a sentar las bases de nuevas políticas. Generalmente mantienen contacto con distintos grupos, entre ellos miembros importantes de comunidades, víctimas y

¹⁰⁸Ana Falú y Olga Segovia, eds., *Ciudades Para Convivir: Sin Violencias Hacia las Mujeres* (Santiago, Ediciones SUR, 2007).

¹⁰⁹Women in Cities International, *Women's Safety Audits: What Works and Where?* (Nairobi, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Programa de ciudades más seguras, 2008).

profesionales, funcionarios y personal de medios de comunicación que trabajan en temas concretos.

Las organizaciones no gubernamentales y otros sectores de la sociedad civil pueden colaborar en las distintas etapas de la elaboración de estrategias, por ejemplo:

- Compartiendo y creando conocimiento, y prestando asesoramiento especializado al gobierno o la policía para la definición y análisis de los problemas de delincuencia, sobre todo en lo que se refiere a poblaciones vulnerables o temas específicos
- Prestando asistencia en el diseño y la ejecución de proyectos
- Ayudando a determinar cuáles son las partes interesadas fundamentales en una comunidad o ciudad y desempeñando un papel crucial para el establecimiento de coaliciones y la colaboración entre comunidades, lo que a su vez puede dar lugar a una cooperación interinstitucional
- Ayudando a establecer, definir y difundir buenas prácticas
- Desarrollando la educación pública mediante la organización de foros públicos para fomentar la sensibilización, o movilizándolo a poblaciones locales en torno a temas concretos como las leyes sobre armas de fuego o el desarrollo urbano
- Impartiendo formación y creando capacidad, por ejemplo elaborando o aplicando programas de formación para personal de ayuntamientos o la policía municipal, de liderazgo ciudadano, liderazgo, formación y desarrollo juvenil, así como apoyo a familias
- Ayudando a establecer auditorías ciudadanas, herramientas y programas de evaluación, indicadores de delincuencia y evaluación externa de programas
- Aportando instrumentos para el seguimiento y la evaluación por parte de la policía
- Favoreciendo la formación y la colaboración con los medios de comunicación para difundir las experiencias logradas
- Promoviendo la solución de conflictos y mecanismos de mediación, y actuando como mediadores en conflictos entre comunidades (función que a menudo no puede desempeñar el gobierno)

Un número cada vez mayor de organizaciones no gubernamentales adoptan enfoques innovadores para colaborar con asociados en temas de seguridad pública. Entre ellas figuran Viva Rio, Sou da Paz y el Foro Brasileño de Seguridad Pública en Brasil, Jagori en la India, CLEEN en Nigeria, y Raising Voices en Uganda, las cuales colaboran todas con gobiernos nacionales, provinciales y municipales, universidades, la policía y la sociedad civil. A continuación se ofrecen más datos sobre dos de estas organizaciones:

- El Foro Brasileño de Seguridad Pública es una organización no gubernamental que trabaja con instancias gubernamentales a todos los niveles. Fue fundada en 2006, inicialmente para crear un diálogo entre la policía y la sociedad civil

sobre temas de seguridad. Celebra una conferencia anual que se ha convertido en un lugar de encuentro para responsables de la toma de decisiones gubernamentales, la policía, especialistas y organizaciones no gubernamentales, con objeto de intercambiar puntos de vista y debatir novedades y buenas prácticas. Publica datos estadísticos anuales sobre la violencia en ciudades brasileñas y organiza talleres donde se reúnen autoridades municipales para intercambiar ideas sobre prevención (www.forumseguranca.org.br).

- CLEEN es una organización no gubernamental radicada en Lagos (Nigeria) que promueve la seguridad pública y la justicia accesible, en asociación con el Gobierno y la sociedad civil. Fue establecida en 1998, actúa como centro especializado y lleva a cabo proyectos de investigación y demostración, organiza seminarios e intercambia y publica informes sobre temas de interés como buenas prácticas en la prevención de la delincuencia juvenil, la vigilancia policial y la ética y procedimientos de la policía, la ciudadanía, la rendición de cuentas y la gobernanza (www.cleen.org).

Son ejemplos de organizaciones cívicas que trabajan con gobiernos en la elaboración de programas relativos a jóvenes en situación de riesgo, y/o en la ejecución de programas de reinserción, la Coalición Centroamericana para la Prevención de la Violencia Juvenil (CCPVJ) y las sudafricanas Instituto Nacional para la Prevención del Delito y Programas de Reinserción, y Khulisa. A continuación se ofrecen más datos:

- La Coalición Centroamericana para la Prevención de la Violencia Juvenil (CCPVJ) agrupa a 16 organizaciones no gubernamentales que han establecido un compendio de buenas prácticas para la prevención y la rehabilitación de jóvenes de la región con conductas violentas.
- En El Salvador, el Consejo Nacional de Seguridad Pública ha elaborado una serie de proyectos para evitar la constitución de bandas juveniles, en asociación con la sociedad civil. Entre estos proyectos está una granja escuela de rehabilitación para jóvenes entre 12 y 25 años, un proyecto de eliminación de tatuajes y programas de rehabilitación en la cárcel.
- NICRO es una organización no gubernamental sudafricana que presta servicios de remisión para niños en todas las provincias mediante cinco programas: el programa de habilidades para la vida del Plan de Potenciación de Menores; un programa del Servicio Comunitario Preventivo; un programa de mediación entre víctima y delincuente; conferencias de grupos familiares; y el programa de habilidades para la vida llamado “el viaje”, destinado a niños en situación de alto riesgo. La organización ha obtenido grandes resultados en la reinserción de niños, la prevención de la delincuencia y la remisión de casos por parte del sistema de justicia. Cada año trata más de 10.000 casos (www.nicro.org.za).
- La organización Khulisa trabaja en centros penitenciarios y en programas de remisión, además de sus actividades con escuelas, víctimas y la comunidad. Dirige una serie de iniciativas de reinserción como el Programa de Reinserción de Menores Delincuentes, y el Programa Hazlo Mejor (www.khulisaservices.co.za).

Un examen de las características de proyectos eficaces relacionados con la violencia de bandas juveniles en Centroamérica y los Estados Unidos pone de relieve la importancia de enfoques globales y equilibrados que estén centrados en la comunidad e incluyan criterios de prevención, intervención, rehabilitación y aplicación de la ley. Los proyectos eficaces comprenden la cooperación con escuelas, organizaciones locales, grupos religiosos y redes comunitarias¹¹⁰.

D. Participación del sector privado

El sector privado es un componente importante de la mayoría de las sociedades, además de una parte tan interesada como puedan serlo otros elementos de la sociedad civil, por ejemplo las organizaciones locales sin ánimo de lucro. Los negocios, las fábricas y los locales comerciales pueden verse considerablemente afectados por los elevados niveles de delincuencia y violencia en barrios y ciudades, de modo que trabajar para reducir el delito redundaría en su propio beneficio. Asimismo, el sector privado crea empleo y contribuye al progreso social y económico comunitario. Los negocios pueden aportar innovación, recursos y capacidad a las comunidades locales. (Véase el sitio web de Jill Dando Institute of Crime Science, University College London, www.jdi.ucl.ac.uk).

Se pueden concebir iniciativas de prevención para reducir los problemas de delito relacionados con zonas de negocios, comerciales e industriales. Muchos gobiernos nacionales y ciudades cooperan cada vez más con esos sectores a fin de mejorar la seguridad en tales áreas. Sin embargo, es importante cuidar de que dichas iniciativas no perpetúen prácticas excluyentes, tal como se ha expuesto en el capítulo V.

El sector privado puede contribuir considerablemente a la implantación de políticas más amplias de seguridad pública y seguridad de comunidades adoptando medidas positivas, como por ejemplo:

- Colaborar en los programas sociales locales destinados a encarar los factores causales
- Ayudar a reducir las oportunidades e incentivos para la comisión de delitos mediante cambios en las situaciones y circunstancias, por ejemplo diseñando productos que reduzcan las posibilidades de robo
- Contribuir a revitalizar áreas y espacios públicos o semipúblicos
- Participar en proyectos de renovación urbana
- Ayudar a prevenir la delincuencia y la reincidencia mediante programas de aprendizaje y formación para el empleo y creando oportunidades de trabajo¹¹¹

¹¹⁰ Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, *Atraviéndose a querer: Respuestas comunitarias* (véase la nota 100).

¹¹¹ Capobianco, *Sharpening the Lens* (véase la nota 96).

Por consiguiente, implicar al sector privado en estrategias de prevención del delito es un medio eficaz de ayudar a establecer programas efectivos, captar nuevos recursos y sensibilizar al público sobre los problemas, haciendo que se implique en la instauración de un sentido de apoyo y compromiso con la comunidad compartido.

Varios gobiernos nacionales y locales han elaborado mecanismos para asegurar la cooperación del sector privado en la prevención del delito. Entre éstos figuran comités específicos encargados de fomentar la participación y asociación del sector privado en iniciativas locales:

- En el Canadá se creó en 1999 la Red Empresarial para la Prevención del Delito, compuesta por representantes de asociaciones empresariales canadienses, con el objetivo de establecer alianzas entre las empresas y negocios, a nivel local, nacional e internacional, para apoyar las medidas sociales de prevención del delito.
- En los Países Bajos se estableció en 1992 la Plataforma Nacional contra el Delito, integrada por representantes de los ministerios pertinentes, la policía, autoridades locales, aseguradoras, la banca, el comercio minorista y organizaciones de empleadores y empleados, con el fin de luchar contra los problemas del delito que afectan al sector empresarial.
- En Nigeria, el Gobierno del estado federado de Lagos estableció por ley en septiembre de 2007 el Fondo Fiduciario para la Seguridad del Estado de Lagos. Se trata de una asociación público-privada cuya función es ayudar en cuestiones de seguridad en dicho estado promoviendo alianzas efectivas para la prevención y lucha contra la delincuencia, buscando financiación y colaborando en la formación y dotación de la policía. Facilita información actualizada sobre seguridad y novedades en la prevención del delito a través de su sitio web, y ha llevado a cabo un estudio sobre la victimización en el estado de Lagos en colaboración con la organización no gubernamental CLEEN.
- En Sudáfrica se creó en 1996 la organización Empresas contra el Delito, como respuesta a una petición del Gobierno de que el sector empresarial desempeñara un papel fundamental en la lucha contra la delincuencia en el país.
- En Escocia (Reino Unido) se creó en 1996 el Centro Empresarial Escocés contra el Delito, en el marco de la Estrategia de Reducción del Delito en Empresas y Negocios en Escocia, con el objetivo de ofrecer asesoramiento práctico a los sectores empresarial y comercial sobre cómo elaborar estrategias de reducción y prevención de la delincuencia en empresas y negocios.

A continuación se presenta un ejemplo de iniciativa de colaboración entre autoridades gubernamentales y el sector privado para reducir tipos concretos de delincuencia:

- En Australia existe el Consejo Nacional para la Reducción de Robos de Automóviles, asociación constituida de forma independiente y sin ánimo de lucro, fruto de una iniciativa conjunta concertada entre todos los gobiernos australianos y el sector de los seguros. El Consejo empezó a operar en 1999, por un período inicial de cinco años, que posteriormente se amplió. Su objetivo es reducir el alto nivel de robos de vehículos existente en Australia haciendo

que disminuyan los robos relacionados con la delincuencia organizada y los robos oportunistas. Entre las estrategias ideadas a tal efecto figuran aumentar el flujo a nivel nacional de información policial y de registro de vehículos, disuadir a los jóvenes delincuentes del robo de automóviles y acabar con las lagunas legales explotadas por ladrones profesionales. El sitio web del Consejo contiene información útil para la prevención del robo de vehículos y publicaciones sobre cómo reducir los riesgos de este tipo de robo.

Algunos ejemplos de alianzas sociales para la prevención del delito que cuentan con la participación del sector privado incluyen proyectos sobre vivienda social, prevención de bandas juveniles y proyectos sobre violencia escolar:

- La Asociación de Revitalización de San Romanoway, con sede en Toronto (Canadá), trabaja con los tres niveles de gobierno para luchar contra algunas de las causas sociales de la delincuencia en la barriada de viviendas local. La comunidad de San Romanoway tiene una numerosa población joven, escasas posibilidades de empleo y ocio para los jóvenes y una importante población inmigrante. El Programa de Enriquecimiento Cultural y Social recibió 300.000 dólares canadienses a lo largo de tres años, procedentes del Programa de Acción Empresarial de la Estrategia Nacional para la Prevención del Delito. El programa incluye cambios de diseño urbanístico, como mejoras del alumbrado público y el acondicionamiento de zonas verdes, así como programas extraescolares y de tipo social. El sector privado ha desempeñado un papel esencial en el proyecto, ayudando a crear una sólida red de apoyo y realzar los avances conseguidos en la comunidad. Ha colaborado en la construcción de una zona de juego en el barrio (Home Depot), la mejora de locales de oficinas para la Asociación de Revitalización de San Romanoway, y ha facilitado oportunidades de empleo a jóvenes que han abandonado la enseñanza secundaria o que habían estado incurso en el sistema de justicia penal. Un asociado del sector privado aportó 75.000 dólares canadienses para contratar e instruir a jóvenes en el gremio de la construcción. Varias empresas del sector privado donaron computadoras y acceso a internet para un centro informático, renovaron la pista de tenis e impartieron clases de tenis gratuitas durante los meses de verano. La evaluación del programa realizada al final del período de tres años puso de relieve que se había producido una acentuada reducción de la violencia y la delincuencia contra las propiedades en el área, así como un aumento de la sensación de seguridad entre los residentes¹¹².
- En Sudáfrica, la organización Empresas contra el Delito gestiona el programa Tissa Thuto, un plan escolar de prevención del delito que abarca a alumnos, maestros, padres y comunidades. En él se combinan los conocimientos especializados de una serie de asociados, entre ellos la policía, foros de policía comunitaria, educadores, organizaciones dedicadas al deporte, instancias de mediación y solución de conflictos, orientación entre compañeros y cuestiones relacionadas con traumatismos, abusos y víctimas. Cada asociado aporta sus

¹¹²Laura Capobianco, *Compendium of Practices: Public-Private-Community Action Towards Safety—A Focus on Housing in Disadvantaged Neighbourhoods* (Montreal, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2006).

medios para la adquisición de habilidades, y sus recursos y módulos concretos. Por ejemplo, el Centro para el Estudio de la Violencia y la Reconciliación imparte formación a padres, maestros y directores de escuela sobre cómo actuar ante traumatismos, ofrece asesoramiento entre iguales y ayuda a organizar equipos de seguridad escolar. La estructura del proyecto incluye solución de conflictos, atención a traumatismos, comités de seguridad escolar, VIH/SIDA, sexualidad, liderazgo, obtención y gestión de recursos, potenciación de maestros y programas de tutoría. Algunos de sus resultados son una mejora de las relaciones entre padres, maestros y alumnos, más apoyo a los docentes y respuestas más rápidas a las necesidades de los niños. Tissa Thuto ha sido implantado en 500 escuelas de tres provincias.

En el presente capítulo se ha pasado revista a la gran variedad de modos en que la sociedad civil trabaja con gobiernos y otros asociados para promover sociedades más seguras. Muchas organizaciones locales aportan conocimientos especializados sobre problemas concretos, una clara comprensión de las preocupaciones de su comunidad y la confianza de los vecinos. Todo ello ayuda a crear las condiciones para proseguir los proyectos más allá de su fase inicial, y estimular la capacidad y voluntad de los miembros de la comunidad de emprender proyectos en asociación con los gobiernos. Asimismo, las organizaciones del sector privado han empezado a actuar como miembros de comunidades locales que contribuyen activamente a las iniciativas en ese ámbito.

The background of the page features a light blue illustration of a park scene. In the foreground, there are several swings hanging from thin lines. A ball is shown in mid-air between the swings. The background shows a silhouette of a tree line and a bright sky. The overall color palette is soft and airy, with shades of blue and white.

VII. Conclusión

La finalidad del presente *Manual* es ofrecer un breve examen de las cuestiones fundamentales esbozadas en las Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana y las Directrices para la prevención del delito, en lo referente a formular y ejecutar políticas globales concebidas para prevenir el delito y promover la seguridad en las comunidades. Ambos conjuntos de Directrices subrayan la importancia que tienen el liderazgo del gobierno y la contribución de todos los sectores de la sociedad. Representan un enfoque multisectorial, que supone actuar a través de los departamentos gubernamentales y, en el plano horizontal, entre los distintos gobiernos y con la sociedad civil.

Las Directrices reflejan el reconocimiento general de que la responsabilidad por la seguridad y protección pública es un deber compartido, y de que los planteamientos de lucha contra el delito han de ser progresistas y proactivos, no disuasorios ni reactivos. Las Directrices reconocen que el sistema formal de justicia penal no es suficiente para prevenir el delito, y que los dos sistemas, el formal y el informal, son importantes para crear sociedades seguras y justas.

Las Directrices también se inspiran en un vasto conocimiento y comprensión de cómo las sociedades pueden aunar fuerzas más eficazmente para la prevención del delito, y en la comprensión del valor que tiene elaborar políticas y programas basados en información contrastada y una cuidadosa evaluación.

El presente *Manual* se centra en la temática del proceso de elaborar planes e iniciativas de prevención estratégicos, y no tanto en los tipos de programas que pueden ponerse en práctica. Se han incluido algunos ejemplos para ilustrar las formas en que los diferentes países han abordado un problema, pero existen otros muchos ejemplos. Al cabo de más de 20 años de proyectos piloto y experimentación, son muchos los ejemplos de políticas y prácticas eficaces que pueden aportar información y enseñanzas. Los temas abarcados por los programas y proyectos varían considerablemente e incluyen: prevención de la violencia de menores, reinserción de niños y adultos en comunidades, prevención de la violencia contra la mujer y fomento de la seguridad de la mujer en los espacios públicos y el hogar, prevención de robos y hurtos en domicilios y comercios, diseño de viviendas y espacios públicos seguros, y prevención de la trata de personas.

Los países de ingresos altos, medios y bajos tienen historiales, circunstancias y capacidades muy diferentes. Es esencial que los planes estratégicos de prevención del delito respondan al contexto nacional y local específico. Todo plan debe hacerse eco de las preocupaciones de los ciudadanos y basarse en la capacidad y los recursos disponibles.

Los enfoques de la prevención van desde centrarse en las raíces sociales y económicas del delito y la violencia hasta reforzar la capacidad de las comunidades locales para modificar las situaciones con el fin de disuadir a los delincuentes o promover una mayor sensación de seguridad. No existe ningún enfoque óptimo, pero en una estrategia cuidadosa se utilizarán de manera equilibrada una variedad de enfoques capaces de responder a los problemas concretos de delito y victimización a corto y largo plazo. Dicha estrategia dará satisfacción a las necesidades de todos los sectores de la sociedad de manera que no aumente la exclusión social o económica de determinados grupos y se fomente el respeto del estado de derecho.



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

Centro Internacional de Viena, Apartado postal 500, 1400 Viena, Austria
Tel.: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, www.unodc.org



Publicación de las Naciones Unidas
Impreso en Austria

Núm. de venta: S.10.IV.9



V.10-54944—Octubre de 2011—400

USD 30
ISBN 978-92-1-330219-4



9 789213 302194