

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

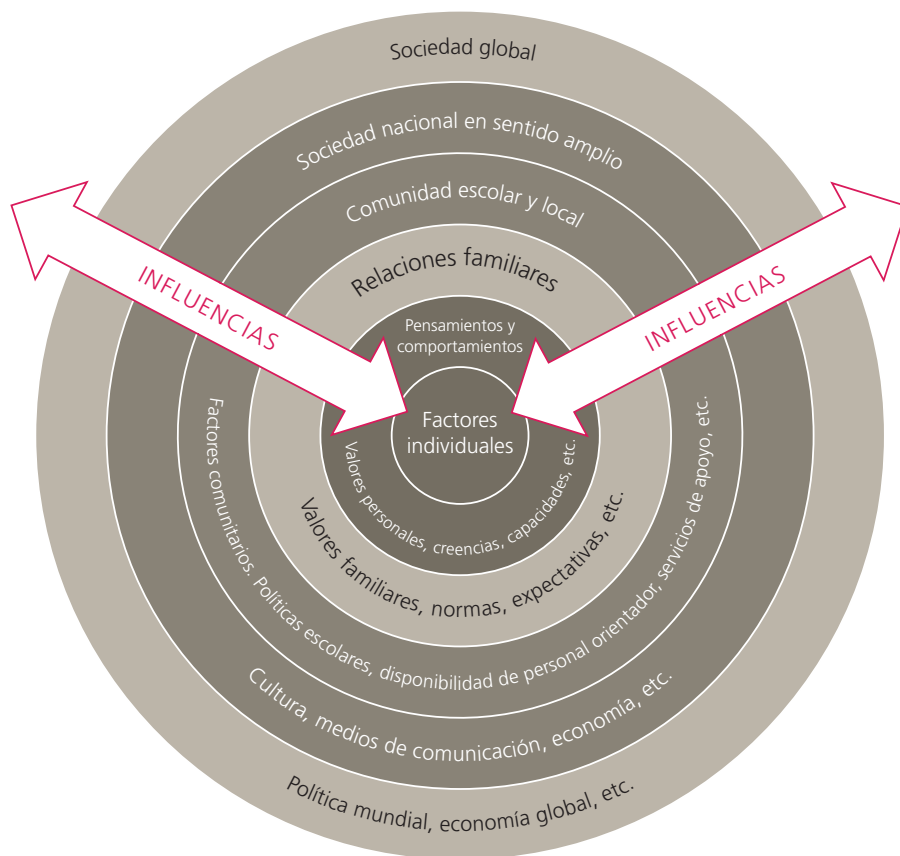
La prevención del delito se ha convertido en un componente cada vez más importante de muchas estrategias nacionales de seguridad pública. El concepto de prevención

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.

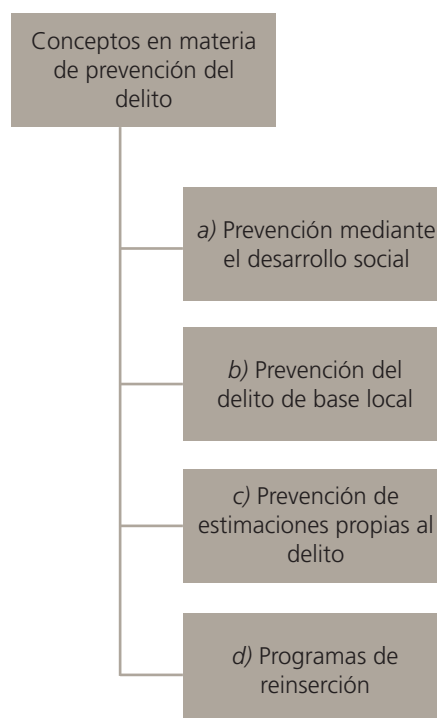
Ningún enfoque de la prevención del delito ha de considerarse superior al resto. En lugar de ello, cualquier enfoque seleccionado debe formar parte de un plan estratégico y equilibrado, siendo conveniente analizar las ventajas y desventajas de cada enfoque en un contexto determinado.

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 reinserirse 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.

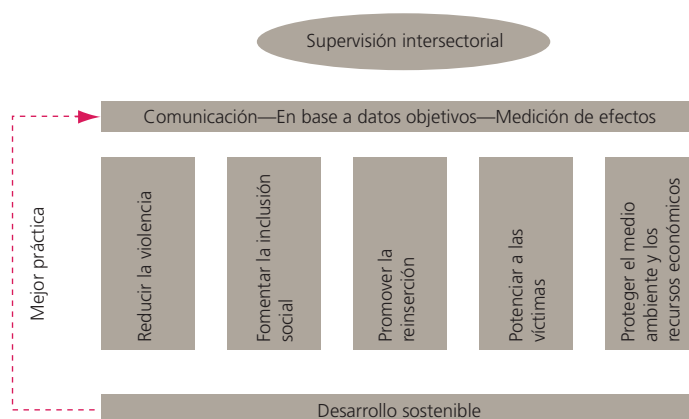
Prevención sostenible del delito

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* (Cullompton, 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.

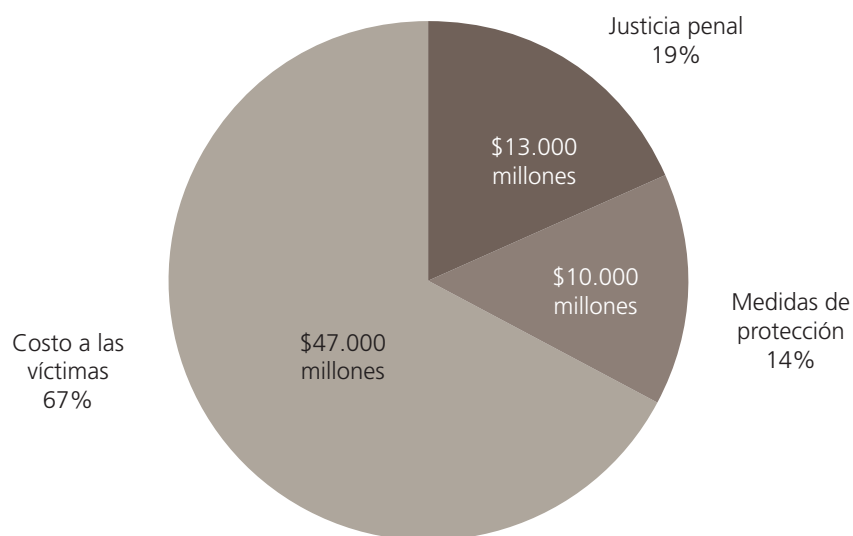
²⁰ Steve Aos y otros, *Benefits and Costs of Prevention and Early Intervention Programs for Youth* (Olympia, Washington, Washington State Institute for Public Policy, 2004); Irvin Waller y Daniel Sansfaçon, *Investing Wisely in Crime Prevention: International Experiences* (Montreal, Centro Internacional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

³⁰*Ibid.*, vol. 2225, núm. 39574.

³¹*Ibid.*, vol. 2237, núm. 39574.