



# 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal



Salvador (Brasil), 12 a 19 de abril de 2010

Distr. general  
5 de febrero de 2010  
Español  
Original: inglés

Tema 5 del programa provisional\*

**Aplicación eficaz de las directrices de las Naciones  
Unidas para la prevención del delito**

## Aplicación eficaz de las directrices de las Naciones Unidas para la prevención del delito

**Documento de trabajo preparado por la Secretaría**

### Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción. . . . .	2
II. Elementos de una aplicación eficaz y lograda de las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención del delito. . . . .	5
A. Creación de un órgano central responsable de aplicar los programas nacionales y coordinar las iniciativas del gobierno central, las administraciones locales y otras organizaciones. . . . .	7
B. Revisión periódica de las estrategias a fin de determinar las necesidades reales y las prácticas óptimas, y adaptación de los planes nacionales y locales en consecuencia . . . . .	9
C. Elaboración de guías, instrumentos y manuales que ayuden a difundir los conocimientos sobre la prevención del delito y la aplicación coherente de los planes. . . . .	10
D. Asunción de un compromiso por parte del gobierno central y las administraciones locales para que los programas de prevención del delito, respaldados con suficientes recursos, se apliquen con eficacia . . . . .	15
E. Creación de alianzas y cooperación con organizaciones no gubernamentales, y fomento de la participación de la población en la prevención del delito. . . . .	16
III. Cómo afrontar los principales retos con que tropiezan los Estados Miembros en la aplicación de las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención del delito . . . . .	17
IV. Experiencia en la aplicación de las Directrices para la prevención del delito . . . . .	19
V. Conclusiones y recomendaciones. . . . .	20
A. Recomendaciones a las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales. . . . .	21
B. Recomendaciones a los gobiernos nacionales . . . . .	22

\* A/CONF.213/1.

V.10-50759 (S) 170310 180310



Se ruega reciclar 

## I. Introducción

**Definición.** La “prevención del delito” engloba toda la labor realizada para reducir el riesgo de que se cometan delitos y sus efectos perjudiciales en las personas y la sociedad, incluido el temor a la delincuencia. La prevención del delito procura influir en las múltiples causas de la delincuencia. La aplicación de la ley y las sanciones penales no se incluyen en este contexto, pese a sus posibles efectos preventivos.

1. La prevención es el primer imperativo de la justicia, como afirmó el Secretario General en su informe al Consejo de Seguridad sobre el Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos (S/2004/616, párr. 4). Haciéndose eco de las palabras del Secretario General en dicho informe, los participantes en el 17º período de sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, el órgano preparatorio del 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, destacaron el carácter central de la prevención del delito y la necesidad de alentar a los Estados miembros a desplegar un esfuerzo especial para asegurar que la prevención del delito diera buenos resultados (E/2008/30, párr. 116).

2. La red de institutos del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal comenzó a contribuir a este objetivo de política en 1990. Ese año, la Asamblea General, por recomendación del Octavo Congreso, aprobó las Directrices para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad) en su resolución 45/112. Tras la aprobación por el Consejo Económico y Social de las Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana (resolución 1995/9, anexo) y de las Directrices para la prevención del delito (resolución 2002/13, anexo), elaboradas por la Comisión, el Programa ha hecho de la prevención del delito un objetivo general de las Naciones Unidas en materia de política penal.

3. Ese objetivo puede ahora alcanzarse aplicando los ocho principios siguientes:

a) El liderazgo de los gobiernos en todos los niveles a fin de crear y mantener un marco institucional para la prevención del delito;

b) La integración de la prevención del delito en las políticas de desarrollo socioeconómico;

c) La cooperación entre las instituciones gubernamentales, la sociedad civil y el sector empresarial;

d) La sostenibilidad y la rendición de cuentas, es decir, una financiación a largo plazo adecuada para establecer, mantener y evaluar los programas, y una clara rendición de cuentas sobre la utilización de los fondos;

e) La adopción de medidas basadas en el conocimiento, es decir, en un acervo multidisciplinario de datos objetivos sobre los problemas delictivos, sus causas y las prácticas de probado valor, que sirva de base para toda estrategia de prevención del delito;

f) El respeto de los derechos humanos y el estado de derecho, y la promoción de una cultura de legalidad;

g) El examen de los vínculos entre la delincuencia local y la delincuencia organizada transnacional;

h) La diferenciación de las estrategias para grupos especiales, en particular para los niños y niñas, los hombres y mujeres, y los miembros vulnerables de la sociedad<sup>1</sup>.

4. Las estrategias de prevención del delito bien planificadas no sólo reducen la delincuencia y, por lo tanto, la victimización, sino que también promueven la seguridad en la comunidad y mejoran la calidad de vida de los ciudadanos. La prevención eficaz de la delincuencia genera beneficios a largo plazo, al reducir los costos relacionados con las víctimas y con el sistema de justicia penal.

5. Puesto que la delincuencia tiene su origen en múltiples factores, para combatirla se requiere un enfoque coordinado y multisectorial, en que las autoridades gubernamentales de todos los niveles desempeñen un papel importante: la prevención del delito no es responsabilidad únicamente de la policía y del sistema de justicia penal.

6. Las estrategias de prevención deben concentrarse en los factores causales. En las Directrices para la prevención del delito se enumeran tres enfoques, a saber, la prevención social, la prevención basada en la comunidad y la prevención de situaciones propicias al delito. Los tres enfoques forman parte del arsenal de medidas de prevención del delito que pueden utilizarse para elaborar una estrategia global, y ofrecen una gama de respuestas a corto y largo plazo a los problemas de la delincuencia, cada una de ellas con sus ventajas y desventajas.

7. La prevención social aumenta el bienestar de las personas y fomenta un comportamiento favorable a la sociedad mediante la aplicación de medidas sociales, económicas, de salud, de empleo y de educación, haciendo particular hincapié en los niños y los jóvenes, y centrando la atención en los factores de riesgo y de protección relacionados con la delincuencia y la victimización.

8. La prevención basada en la comunidad procura modificar las condiciones en los barrios en que el riesgo de caer en la delincuencia o de ser víctima de ella es alto, debido a la privación generalizada, por ejemplo, o a la falta de cohesión comunitaria, o a una combinación de otros problemas económicos y sociales.

9. La prevención de situaciones propicias al delito tiene por objeto reducir las oportunidades y los incentivos para delinquir, maximizar el riesgo de ser aprehendido y reducir al mínimo los beneficios del delito, por ejemplo mediante el diseño ambiental de los espacios públicos o las viviendas o el asesoramiento a las víctimas. Estas técnicas están orientadas a formas específicas de delincuencia y se basan en el supuesto de que en cada situación los delincuentes toman decisiones racionales sobre los posibles riesgos y recompensas del hecho de infringir la ley. Sin embargo, pueden tener efectos secundarios, al desplazar la delincuencia de una localidad a otra, excluir (intencional o no intencionalmente) a los grupos marginados del uso de determinados espacios y violar el derecho de las personas a la privacidad.

---

<sup>1</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *Crime Prevention Assessment Tool* (HS/1232/09E), Criminal Justice Assessment Toolkit, No. 5 (Nueva York, 2009), pág. 13.

10. En este contexto, los gobiernos nacionales han establecido normas y han puesto en marcha y facilitado medidas de prevención social y de prevención de situaciones propicias al delito. Las autoridades locales han elaborado programas y los han adaptado a las circunstancias locales, ya que la delincuencia se experimenta a nivel local y de los barrios y muchas de las causas sólo pueden abordarse localmente<sup>2</sup>.

11. Las Directrices también indican qué medidas deberían tomar en consideración los gobiernos, además de los ocho principios antes mencionados, al elaborar estrategias de prevención del delito y reducción de la victimización; entre ellas cabe mencionar:

a) La inclusión de la prevención del delito como elemento permanente de sus estructuras y programas de lucha contra la delincuencia, además de la aplicación de la ley, la justicia penal y las medidas punitivas;

b) La realización de actividades de capacitación y fomento de la capacidad para la prevención del delito;

c) El fortalecimiento de las medidas internacionales de prevención del delito mediante la aplicación de las reglas y normas vigentes, la prestación de asistencia técnica y la creación de redes.

12. En las Directrices se reconoce que un elemento fundamental del éxito de las políticas y estrategias de prevención del delito es que se basen en datos objetivos. Las encuestas entre las víctimas son importantes para obtener información sobre los delitos cometidos. Los sondeos de opinión pueden servir para determinar la naturaleza de los problemas delictivos, los principales grupos en situación de riesgo y las preocupaciones y los temores de las personas, así como sus opiniones sobre la prevención del delito. Cuando las estadísticas o los estudios nacionales sobre la delincuencia no son suficientes para los fines de la planificación, los observatorios locales o regionales de la delincuencia y los problemas sociales, como los de Bogotá, Madrid o París, pueden colmar esa laguna<sup>3</sup>.

13. En las Directrices se subraya la importancia del estado de derecho y del respeto de los derechos humanos. El estado de derecho es un principio de gobierno en virtud del cual todas las personas, instituciones y entidades, 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 internacionales de derechos humanos. El estado de derecho exige asimismo 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 legal (S/2004/616, párr. 6). La capacidad de establecer y garantizar el estado de derecho es un componente clave del desarrollo de un país.

---

<sup>2</sup> *Crime Prevention Assessment Tool* ..., pág. 9.

<sup>3</sup> Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, *Crime Observatories: Survey on International Experiences* (Montreal, 2007 y 2009). Disponible en [www.crime-prevention.intl.org/publications/pub\\_198\\_1.pdf](http://www.crime-prevention.intl.org/publications/pub_198_1.pdf) (en francés e inglés).

14. La prevención del delito debería formar parte de la arquitectura del estado de derecho de un país, así como de sus esfuerzos por conseguir el desarrollo, especialmente porque los efectos de la delincuencia se hacen sentir con especial gravedad entre los pobres. Se ha demostrado que la delincuencia y la victimización repercuten en el desarrollo, porque degradan la calidad de vida de los ciudadanos y obstaculizan el acceso al empleo al mantener alejada la actividad empresarial. Los costos de la delincuencia y la justicia penal reducen los fondos disponibles para el desarrollo social, que no se puede alcanzar si no se mantiene la seguridad. No basta con aumentar la eficiencia y la capacidad del sistema de justicia, o con capacitar a la policía o al personal de prisiones. Deben abordarse todos los factores que contribuyen a la delincuencia, como la falta de programas de reinserción (seguimiento) para los que salen de la cárcel, que es uno de los indicadores de exclusión social, y la falta de empleo o de acceso a buenos servicios de salud y de vivienda<sup>4</sup>.

15. El 12º Congreso ofrece una oportunidad sin igual para examinar si las Directrices han resultado ser operativas y eficaces después de casi un decenio de su aprobación, con el fin de ajustarlas en función de los acontecimientos de los últimos años en la esfera de la prevención del delito, como la reducción de la violencia armada, y de estimular o facilitar su aplicación (A/CONF.213/PM.1, párr. 41). El Congreso permitirá también a la comunidad internacional responder con mayor eficacia al reto que plantea la relación entre la prevención del delito, el estado de derecho y el desarrollo, profundizando y reforzando su capacidad y experiencia en la esfera de la prevención del delito.

## **II. Elementos de una aplicación eficaz y lograda de las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención del delito**

16. En el capítulo II se expone lo que dicen las Directrices con respecto a la organización de las políticas de prevención del delito, basándose en parte en un proyecto de manual para la aplicación de las Directrices que se publicará próximamente (*Handbook on the United Nations Crime Prevention Guideline - Making them Work*). También se aprovechan los resultados de las reuniones preparatorias regionales del 12º Congreso, y las conclusiones de la encuesta conexas realizada en los Estados miembros en 2007 (E/CN.15/2007/11). Pero como solo 42 Estados miembros participaron en dicha encuesta, es difícil determinar a partir de ella la situación mundial de la aplicación de las Directrices.

17. Según las Directrices (párrs. 2, 7 a 9, 16 y 19), los gobiernos deben crear y mantener, a todos los niveles, un contexto en que las instituciones gubernamentales y la sociedad civil puedan cumplir la función que les corresponde en la prevención del delito. Ello comprende la elaboración de estrategias y su aplicación y examen. A tal fin, es preciso forjar y mantener vínculos de asociación con los sectores pertinentes de la sociedad, e incluir la prevención como aspecto permanente de las estructuras gubernamentales para combatir el delito y promover el desarrollo social. Las políticas en cuestión son las que se refieren al empleo, la educación, la salud, la

---

<sup>4</sup> *Crime Prevention Assessment Tool ...*, pág. 3.

vivienda y la planificación urbana, dadas las múltiples causas de la delincuencia y las facultades que se requieren para combatirlas. Entre las causas figuran la marginación y la exclusión social. Los gobiernos centrales deberían encabezar estos esfuerzos, pero la participación de las comunidades locales y la sociedad civil es esencial para la prevención del delito, en particular para la determinación de las prioridades, la aplicación y evaluación de los programas y la identificación de los recursos.

18. Las Directrices no sólo establecen normas para elaborar estrategias de prevención del delito eficaces; también ayudan a determinar las necesidades de los países en lo que respecta a la prestación de servicios de asesoramiento y a la formulación de proyectos de asistencia técnica. La encuesta realizada entre los Estados miembros fue sumamente útil para determinar esas necesidades.

19. Según los resultados de la encuesta, los principales elementos de una política eficaz de prevención del delito son los siguientes:

a) La creación de un órgano central responsable de aplicar los programas nacionales y coordinar las iniciativas del gobierno central, las administraciones locales y otras organizaciones;

b) La revisión periódica de las estrategias, a fin de determinar las necesidades reales y las prácticas óptimas, y la adaptación de los planes nacionales y locales en consecuencia;

c) La elaboración de guías, instrumentos y manuales que ayuden a difundir los conocimientos sobre la prevención del delito y la aplicación coherente de los planes;

d) La asunción de un compromiso por parte del gobierno central y las administraciones locales para que los programas de prevención del delito, respaldados con suficientes recursos, se apliquen con eficacia;

e) La creación de alianzas y la cooperación con organizaciones no gubernamentales, y el fomento de la participación de la población en la prevención del delito.

20. Todo ello parece bastante complejo, pero, como observó un gobierno (E/CN.5/2007/11, párr. 60):

“Quizá la prevención del delito parezca muy costosa al principio, pero a largo plazo es menos cara que la alternativa en términos de calidad de vida y de los costos directos del delito.”

21. En el informe se alienta a los Estados miembros a que cooperen bilateralmente o por conducto de las organizaciones internacionales en la aplicación de las Directrices, intercambiando sus conocimientos especializados y sus prácticas óptimas y prestando asistencia técnica en las esferas en que han conseguido buenos resultados con sus estrategias de prevención del delito.

**A. Creación de un órgano central responsable de aplicar los programas nacionales y coordinar las iniciativas del gobierno central, las administraciones locales y otras organizaciones**

22. En el párrafo 17 de las Directrices se alienta a los gobiernos a que incorporen la prevención como aspecto permanente de sus estructuras de lucha contra la delincuencia mediante:

- a) El establecimiento de centros con experiencia y recursos;
- b) El establecimiento de un plan de prevención del delito con prioridades y objetivos claros;
- c) La coordinación entre los organismos pertinentes del gobierno;
- d) El fomento de las asociaciones con organizaciones no gubernamentales, el sector privado y la comunidad;
- e) La búsqueda de la participación de la población en la prevención del delito.

**Establecimiento de centros con experiencia y recursos**

23. Un ejemplo de un organismo central responsable de la prevención del delito es el Consejo Nacional de Prevención del Delito de Suecia, establecido en 1974, cuya tarea es aplicar estrategias de prevención del delito a nivel nacional y local financiando y evaluando los programas. Del mismo modo, el Canadá cuenta desde 1994 con una Estrategia nacional de prevención del delito, que administra el Centro Nacional de Prevención del Delito del Ministerio de Seguridad Pública. Dicha estrategia apoya y evalúa diversos programas locales, y actualmente se concentra en los jóvenes y las bandas juveniles.

24. En varios Estados federales, los gobiernos provinciales han establecido estructuras centrales propias para promover y coordinar sus estrategias de prevención del delito; entre ellos cabe mencionar Alemania, Australia, el Canadá, México, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Sudáfrica, que tiene esas estructuras a nivel nacional, provincial y local.

**Establecimiento de un plan de prevención del delito**

25. Los planes nacionales de prevención del delito deben basarse en consultas con todos los sectores del gobierno y con la sociedad civil, así como en los resultados de las investigaciones. Esos planes deben:

- a) Indicar los principales problemas de delincuencia y victimización que tiene el país;
- b) Indicar sus probables causas sociales, culturales y económicas;
- c) Establecer las prioridades para la intervención a breve, mediano y más largo plazo;
- d) Proponer un conjunto de iniciativas para abordar esas prioridades;
- e) Establecer quién participará en la ejecución del plan;

f) Indicar los recursos que se facilitarán.

26. A nivel local, un plan de prevención del delito debería comprender los siguientes pasos:

a) La descripción de las características de la ciudad (demográficas, económicas, etc.), en comparación con la región o el país en su conjunto;

b) Un análisis de la delincuencia, la violencia y los disturbios en lo que concierne a la escala, las tendencias y la distribución;

c) La determinación de perfiles de las víctimas y los delincuentes (por edad, sexo y características etnoculturales y socioeconómicas);

d) La investigación de los patrones de los factores de riesgo;

e) La determinación de la eficacia de los proyectos y servicios existentes (por ejemplo, de salud, vivienda, bienestar y educación) en relación con la prevención;

f) La evaluación del entorno político e institucional con el fin de determinar las oportunidades de desarrollar actividades preventivas;

g) La identificación de las oportunidades, los puntos fuertes y el potencial de la región, incluidos el capital social, la sociedad civil y los proyectos ya existentes en los que podría fundamentarse una estrategia futura.

27. La formulación de un plan local de esa índole puede basarse en la Guía sobre las Auditorías de Seguridad Local – Prácticas Internacionales<sup>5</sup>, que proporciona información detallada sobre quién debería participar, las competencias y los conocimientos requeridos, y el establecimiento de plazos de planificación y de los tipos de información que deben obtenerse en sectores tales como la vivienda, la salud, la educación, los servicios a las víctimas, la policía, la justicia y los servicios sociales. Se han realizado auditorías de ese tipo en el Camerún y en Papua Nueva Guinea, en el marco del programa Ciudades más Seguras del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), así como en el Karoo central, en Sudáfrica. Además, las normas Beccaria sobre la calidad de los proyectos de prevención del delito proporcionan una ayuda práctica para la gestión de la calidad respecto de la planificación, la ejecución y la evaluación de las actividades de prevención del delito<sup>6</sup>.

28. Los planes deben establecer objetivos claros y especificar cómo y cuándo se alcanzarán. En la mayoría de los casos, los planes abarcan un período de entre 3 y 10 años. Ello da tiempo para ejecutarlos y para evaluar los resultados, antes de revisar y adaptar ulteriormente las estrategias.

29. Se han formulado estrategias de prevención del delito en varios países: en el Brasil, el Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía tiene su sede en

---

<sup>5</sup> Canadá, Public Safety Canada, y Foro Europeo para la Seguridad Urbana, *Guía sobre las Auditorías de Seguridad Local – Prácticas Internacionales* (París, 2007). Disponible en alemán, árabe, chino, español, francés, inglés y ruso en [www.fesu.org](http://www.fesu.org).

<sup>6</sup> Disponible en [www.beccaria.de](http://www.beccaria.de), en alemán, árabe, chino, checo, español, francés, hindi, húngaro, inglés, lituano, polaco, portugués y ruso; se están preparando las versiones en croata, coreano y turco.

el Ministerio de Justicia, pero depende de otros ministerios en aspectos concretos de la ejecución de sus actividades. El enfoque entraña tanto cambios estructurales en instituciones clave como programas locales específicos. El Programa comprende intervenciones en 11 áreas metropolitanas para las que se dispone de financiación. Un aspecto importante es que el suministro de financiación está condicionado a que las municipalidades estén dispuestas a establecer sus propias oficinas de gestión integrada.

30. En Chile, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública está bajo la dirección del Ministerio del Interior, que coopera con otros ministerios, como los de justicia, educación, trabajo, salud, vivienda y urbanismo y planificación. En Hungría, la Junta Nacional de Prevención del Delito está aplicando la Estrategia nacional de prevención social del delito, bajo la responsabilidad del Ministerio de Justicia. En Noruega, la policía desempeña un papel central en la prevención del delito, pero el Consejo Nacional de Prevención del Delito le presta asesoramiento, al igual que a otros departamentos gubernamentales, y ejecuta proyectos en su nombre.

## **B. Revisión periódica de las estrategias a fin de determinar las necesidades reales y las prácticas óptimas, y adaptación de los planes nacionales y locales en consecuencia**

31. Una vez formulados, los programas y estrategias de prevención del delito deberían revisarse regularmente para asegurarse de que cumplan efectivamente sus objetivos, y de que lo hagan con integridad y eficiencia. Para que sea posible esa vigilancia sistemática, los programas y estrategias deben fundamentarse en una amplia base de conocimientos sobre los problemas delictivos, sus múltiples causas y las prácticas prometedoras. A fin de seleccionar y llevar adelante intervenciones que puedan responder a los problemas delictivos identificados, es importante examinar los programas y servicios ya existentes y las formas de mejorarlos, pero también la experiencia adquirida con las prácticas de prevención del delito a nivel local, nacional e internacional.

32. Los programas de vigilancia y evaluación requieren una definición clara de las poblaciones y zonas a las que están destinados, los resultados previstos y la distribución de las responsabilidades. Para medir los efectos de los programas se requieren técnicas y conocimientos particulares; por lo tanto, se necesita competencia profesional en la esfera de la prevención del delito, a fin de asegurar la calidad de los programas desde su concepción hasta su ejecución, vigilancia y evaluación. En pocas palabras, la calidad exige cualificación (Directrices, párrs. 18, 23 y 29).

33. En muchos países, la vigilancia de los programas de prevención del delito ha sido realizada, conjuntamente, por el gobierno y las instituciones de investigación. En Australia, por ejemplo, el Gobierno ha colaborado estrechamente con el Instituto Australiano de Criminología, miembro de la red de institutos del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, en la elaboración de sus programas de prevención del delito y en la vigilancia y evaluación de éstos. También ha financiado proyectos de investigación sobre cuestiones tales como la intervención temprana, el control policial, la violencia contra la mujer y la prevención del delito y las comunidades aborígenes.

34. En Chile, el Ministerio de Justicia colabora con la Universidad Alberto Hurtado, que evalúa programas nacionales y ofrece también un diplomado en seguridad ciudadana. La Universidad de Chile tiene programas académicos y de formación profesional en programas de intervención y prevención contra la delincuencia juvenil, y en prevención comunitaria.

35. El estado de Minas Gerais y la ciudad de Belo Horizonte del Brasil cooperan con el Centro de Estudios de Criminalidad y Seguridad Pública de la Universidad Federal de Minas Gerais. Además de desarrollar 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, titulado *Fica Vivo* (Sigue con vida).

#### **Vínculos entre la delincuencia local y la delincuencia organizada transnacional**

36. En las Directrices se recomienda que en los planes nacionales de prevención del delito se consideren los vínculos entre los problemas delictivos locales y la delincuencia organizada transnacional, por ejemplo en el contexto del tráfico de drogas (párrs. 13, 27 y 31). Se alienta a los Estados miembros a que colaboren para analizar y eliminar esos vínculos, entre otras cosas reduciendo las posibilidades de los grupos delictivos de actuar en los mercados legales, impidiendo el uso indebido de las licitaciones públicas, las subvenciones y las licencias concedidas para realizar actividades comerciales y protegiendo a los grupos socialmente marginados, en especial las mujeres y los niños, contra actividades tales como la trata de personas o el tráfico de migrantes.

### **C. Elaboración de guías, instrumentos y manuales que ayuden a difundir los conocimientos sobre la prevención del delito y la aplicación coherente de los planes**

37. Idealmente, la prevención del delito debería llegar a ser un campo profesional por derecho propio. Hasta que eso ocurra, se requerirán actividades de capacitación e instrumentos especializados<sup>7</sup>. Como ejemplos de los instrumentos disponibles a nivel internacional cabe mencionar las Directrices de las Naciones Unidas, un manual de planificación y acción para la prevención del delito en las regiones de África meridional y el Caribe (*Handbook on Planning and Action for Crime Prevention in Southern Africa and the Caribbean Regions*<sup>8</sup>), un instrumento de evaluación de la prevención del delito (*Crime Prevention Assessment Tool*) y dos publicaciones de próxima aparición, a saber, un manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención del delito (*Handbook on the United Nations Crime Prevention Guidelines - Making them Work*) y un manual sobre el control policial en el espacio urbano (*Handbook on Policing Urban Space*).

38. Hay abundante información sobre programas eficaces de prevención del delito, que en su mayor parte procede de Europa y América del Norte pero que en los

---

<sup>7</sup> Véase “Informe de la Reunión técnica consultiva de un grupo de expertos sobre la puesta en práctica de las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención del delito, celebrada en Berlín del 2 al 4 de julio de 2008” (E/CN.15/2009/CRP.2).

<sup>8</sup> Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.09.IV.1.

últimos tiempos ha sido generada también por la cooperación Sur-Sur. Los aspectos que se han descuidado en los estudios sobre la prevención del delito guardan relación con la manera de llevar a la práctica los programas y políticas y con el modo de evaluarlos. Estos son elementos esenciales de una prevención eficaz del delito, en que los gobiernos deberían invertir tiempo y recursos y para los que deberían solicitar asistencia técnica, si es necesario. Una serie de órganos nacionales e internacionales que trabajan en esta esfera disponen de orientaciones al respecto, que van desde las Directrices de las Naciones Unidas y los manuales producidos por el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) y otros institutos de investigación, hasta programas de formación ofrecidos en varios países.

39. La investigación sobre la eficacia de la prevención del delito ha aumentado considerablemente en los últimos años. Ha surgido la necesidad de disponer de datos de referencia, es decir, de datos locales sobre la prevención de situaciones propicias al delito. En los países desarrollados, los programas evaluados por la Campbell Collaboration ([www.campbellcollaboration.org](http://www.campbellcollaboration.org))<sup>9</sup>, por ejemplo, comprenden sólo aquellos que cumplen con las normas científicas, como el uso de grupos de control y el empleo de un tipo de intervención claramente definido. Al estudiar programas de diferentes entornos, la Campbell Collaboration puede indicar la eficacia de esos programas. Este enfoque se presta especialmente bien para analizar las formas de prevención del delito que consisten, por ejemplo, en la prevención de situaciones propicias para el delito o en intervenciones en la primera infancia, pero es más difícil de utilizar en el caso de las intervenciones en las comunidades que entrañan una serie de actividades diferentes.

40. Ahora bien, muchos programas de prevención del delito se concibieron inicialmente y han sido evaluados en países desarrollados, y la experiencia con ellos no siempre es aplicable en entornos menos desarrollados. En éstos, la necesidad de datos de referencia es enorme, y la prestación de asistencia para establecer bases de datos, impartir capacitación y aplicar y evaluar los proyectos es particularmente importante.

41. La proclamada eficacia de algunas intervenciones ha inducido a varios países a intentar reproducir programas “de probado valor” en sus propias circunstancias. En muchos casos los resultados no han sido buenos, debido a las grandes diferencias existentes entre las situaciones para las que fueron concebidos esos programas y los nuevos entornos, y debido también a que un factor importante del éxito de los programas es la forma en que se ejecutan.

42. Estas experiencias han generado una mayor conciencia sobre la necesidad de ajustar y adaptar las estrategias de prevención del delito al contexto de los distintos países y regiones donde, en todo caso, los datos de referencia constituyen el denominador común para medir el éxito o el fracaso de la prevención del delito. Además de los elevados niveles de violencia y victimización, las circunstancias económicas y sociales del país, su nivel de desarrollo y capacidad y su historia política también influyen en las necesidades de ese país, el tipo de problemas delictivos que tiene y la viabilidad de realizar intervenciones eficaces.

---

<sup>9</sup> Véase Lawrence W. 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). Disponible en [www.ncjrs.gov/works/](http://www.ncjrs.gov/works/).

43. Con todo, hay un acervo creciente de experiencias de países en desarrollo que tienen condiciones económicas y sociales parecidas y que cuentan con algunas prácticas eficaces y bien evaluadas. Los intercambios Sur-Sur entre esos países también han aumentado. En lugar de trasplantar programas del mundo desarrollado, estos países han innovado y han formulado proyectos que responden a sus circunstancias y aprovechan sus propios puntos fuertes.

44. La información sobre las políticas y prácticas está recogida en los inventarios de las estrategias y programas de prevención del delito prometedores y eficaces, que están ahora ampliamente disponibles en varios idiomas. Comprenden proyectos premiados en diferentes regiones y países; inventarios e informes sobre prácticas eficaces, como los elaborados por la Campbell Collaboration (véase el párr. 39 *supra*), y recopilaciones de programas sobre temas específicos, como la prevención del delito urbano, los jóvenes en situación de riesgo, la seguridad de las mujeres, las intervenciones en bandas juveniles, las escuelas seguras y la gestión de los espacios públicos<sup>10</sup>. En Europa, la Red Europea de Prevención de la Delincuencia ([www.eucpn.org](http://www.eucpn.org)), el proyecto Beccaria sobre la gestión de la calidad en la prevención del delito y el proyecto CRIMPREV relativo a la evaluación de las conductas desviadas, la delincuencia y la prevención en Europa ([www.gern-cnrs.com/gern/index.php?id162&L=2](http://www.gern-cnrs.com/gern/index.php?id162&L=2)) han generado estudios útiles sobre la prevención basada en datos objetivos. Las redes regionales e internacionales también proporcionan información sobre prácticas de prevención prometedoras.

45. Cada vez se dispone de más estudios sobre África, el Caribe y América Latina, que constituyen un recurso importante para los gobiernos que desean evaluar su propia situación. Entre esos estudios figuran publicaciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)<sup>11</sup> que ofrecen análisis detallados y completos del alcance y las probables causas de la delincuencia y recomendaciones diferenciadas para prevenir el delito en esas regiones. El programa Ciudades más Seguras de ONU-Hábitat 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 como el Centro de Estudios de Criminalidad y Seguridad Pública (CRISP) y el Centro de Estudios sobre la Seguridad Pública y la Ciudadanía (CeSec) del Brasil, y la Universidad Alberto Hurtado de Chile, son recursos importantes. Las fuentes regionales pueden ser muy útiles para identificar proyectos de países vecinos con experiencias y contextos parecidos, y los intercambios Sur-Sur, como los del proyecto de la UNODC entre países del Caribe y África meridional, han ayudado a intercambiar ideas sobre políticas y proyectos. En Sudáfrica, el Consejo de Investigación Científica e Industrial colabora con los ministerios del gobierno nacional y los gobiernos provinciales y con el Servicio de Policía de Sudáfrica. Ha ayudado a elaborar guías e instrumentos y a formular y ejecutar programas, en particular sobre las cuestiones que afectan a los niños y los jóvenes, ha apoyado a los municipios locales en la

---

<sup>10</sup> Véanse las publicaciones del CIPC en [www.crime-prevention-intl.org](http://www.crime-prevention-intl.org).

<sup>11</sup> Véanse *Crimen y Desarrollo en Centroamérica: atrapados en una encrucijada* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta B.07.IV.5); el informe titulado “Crime and development in Africa”, publicado por la UNODC en junio de 2005; y el informe titulado “Crime, violence and development: trends, costs and policy options in the Caribbean”, publicado por la UNODC y el Banco Mundial en marzo de 2007.

elaboración de sus propias estrategias de prevención, ha organizado conferencias para facilitar el intercambio y las buenas prácticas y ha llevado a cabo programas de capacitación.

46. Numerosos gobiernos han establecido centros especializados de información en línea para ofrecer asesoramiento y recursos a los responsables de la formulación de políticas, los especialistas y los investigadores que trabajan en todos los niveles del gobierno. Por ejemplo, en el Reino Unido el Gobierno 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. En Australia, las autoridades de Nueva Gales del Sur han creado un sitio web con el fin de respaldar la creación de comunidades, con inclusión de actividades de prevención del delito a nivel local. Se trata de un centro de coordinación de información electrónica que ofrece una serie de instrumentos, recursos e información sobre las fuentes de financiación.

47. Un método importante para difundir los conocimientos sobre las estrategias de prevención del delito, su aplicación y su evaluación es el intercambio de información especializada entre los países y ciudades. El aprendizaje directo, a partir de quienes tienen experiencia en diferentes países, sobre cómo administrar los proyectos y resolver los problemas es a menudo la forma más rápida de entender lo que se puede hacer. Foros tales como el CIPC y el Foro Europeo para la Seguridad Urbana (FESU), y programas como el Programa de la red de desarrollo urbano de la Unión Europea (URBACT) y el programa Ciudades más Seguras de ONU-Hábitat, poseen una experiencia considerable en la facilitación de esos intercambios. ONU-Hábitat ha celebrado conferencias internacionales y regionales en África y América Latina para reunir a los alcaldes y otros interesados con el fin de promover el intercambio de proyectos locales de prevención del delito, y el proyecto Sur-Sur de la UNODC sobre cooperación regional para determinar las prácticas óptimas de prevención del delito en el mundo en desarrollo ha vinculado a responsables de la formulación de políticas, especialistas e investigadores de países del Caribe y de África meridional para el intercambio de experiencias entre esas regiones aquejadas por niveles muy altos de violencia.

48. En 2003, la Unión Europea fundó el Programa Beccaria del Consejo de Prevención del Delito de Baja Sajonia (Alemania) para promover la gestión de la calidad, la formación profesional y la transferencia de conocimientos en materia de prevención del delito (desarrollo de una red de referencia electrónica y recopilación de un conjunto de instrumentos internacionales sobre prevención del delito, que pronto estará disponible en un portal web especial, [www.beccariaportal.org](http://www.beccariaportal.org)). Desde 2008, el Programa Beccaria ofrece capacitación en el servicio en temas básicos, como la criminología, la prevención del delito y la gestión de proyectos, con trabajos prácticos en proyectos. Está previsto elaborar un plan de estudios para el aprendizaje a distancia en inglés y, de ser posible, en otros idiomas. En el 12º Congreso se presentará una versión mejorada, en inglés, de esa capacitación, en el marco de Seminario sobre la educación en materia de justicia penal internacional para el estado de derecho, que se espera se pondrá en marcha como programa de asistencia técnica después del Congreso. El 26 de mayo de 2010, la UNODC, en cooperación con la Universidad de Viena, transmitirá por Internet, a través del Servicio de Información de las Naciones Unidas, una conferencia electrónica experimental sobre el tema “Los deportes, la violencia y la prevención del delito”,

que podría ayudar a demostrar una de las formas fácilmente disponibles de impulsar la capacitación relativa a la prevención del delito más allá de sus límites técnicos y geopolíticos actuales, incluyendo la capacitación práctica.

#### **Ejemplo de una estrategia completa de prevención del delito**

49. Las estrategias de prevención del delito deberían ser intersectoriales y sostenibles, basarse en los conocimientos y tener mecanismos de rendición de cuentas. Un ejemplo de una estrategia de prevención del delito que cumple con estos criterios es el enfoque de las “Comunidades que se preocupan” (Communities that Care (CTC)) para la prevención del uso indebido de sustancias, la delincuencia, la violencia, el embarazo en la adolescencia, la deserción escolar y la depresión entre los adolescentes<sup>12</sup>.

50. CTC es un sistema de planificación de la prevención que se basa en la investigación sobre el trabajo social, la salud pública, la psicología, la criminología y el desarrollo de las organizaciones. Fortalece los factores de protección, como los fuertes lazos sociales o las pautas de comportamiento coherentes, y reduce los factores de riesgo, como la gestión inadecuada de la familia o la desorganización de la comunidad, que se relacionan con un inicio temprano del consumo de drogas, la delincuencia o la violencia.

51. CTC ayuda a coaliciones de interesados de las comunidades a seleccionar y ejecutar programas, mediante la elaboración de un perfil objetivo de los puntos fuertes y los problemas de la comunidad; el establecimiento de las prioridades de acción a partir de ese perfil; la movilización de los miembros de la comunidad a favor del desarrollo de los jóvenes; la asignación de recursos para su utilización efectiva; y la búsqueda de resultados mensurables que permitan realizar estudios de evaluación repetidos.

52. CTC comprende una encuesta entre los estudiantes sobre conductas desviadas autonotificadas y sobre la prevalencia de los factores de riesgo y de protección, y un banco de datos acerca de los programas de intervención que han demostrado ser eficaces.

53. Las evaluaciones del proceso de las CTC a nivel de las organizaciones han indicado, entre otras cosas, una mayor colaboración entre organismos, una menor duplicación de los servicios, una asignación coordinada de los recursos, un aumento del uso de programas basados en conocimientos y una participación mayor de profesionales, ciudadanos y jóvenes en las actividades de prevención en la comunidad<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Véanse Social Development Research Group, *Research Brief*, núm. 3, octubre de 2009, disponible en [www.uwsrd.org/sdrg/ResearchBrief\\_Oct2009.pdf](http://www.uwsrd.org/sdrg/ResearchBrief_Oct2009.pdf); J. David Hawkins y Richard F. Catalano, *Investing in Your Community's Youth: An Introduction to the Communities That Care System* (2005), disponible en el sitio web del Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos, Administración de Uso Indebido de Sustancias y Servicios de Salud Mental (<http://download.ncadi.samhsa.gov/Prevline/pdfs/ctc/Investing%20in%20Your%20Community's%20Youth.pdf>).

<sup>13</sup> Estados Unidos de América, Departamento de Justicia, Oficina de Justicia Juvenil y Prevención de la Delincuencia, *Title V Incentive Grants for Local Delinquency Prevention Programs: Juvenile Justice and Delinquency Prevention Act of 1974, as Amended in 1992 (PL 93-415; 42 U.S.C. 5601 et seq.) – 1996 Report to Congress: Program Report* (Washington, D.C., 1996).

54. En un estudio reciente se evaluó el impacto del enfoque de las CTC cuatro años después del inicio de su aplicación<sup>14</sup>. Las comunidades que lo aplicaron han experimentado reducciones importantes del uso indebido de sustancias y de la delincuencia entre los estudiantes del octavo grado, en comparación con las comunidades de control.

55. Hasta la fecha, CTC se ha aplicado o se está aplicando en Alemania, Australia, el Canadá, Croacia, Chipre, los Estados Unidos de América, los Países Bajos y el Reino Unido. En Chipre, la aplicación fue respaldada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Si bien el esquema general del proceso es aplicable también a otros países, será imprescindible adaptarlo a las condiciones locales.

**D. Asunción de un compromiso por parte del gobierno central y las administraciones locales para que los programas de prevención del delito, respaldados con suficientes recursos, se apliquen con eficacia**

56. En las Directrices para la prevención del delito se subraya la importancia de los principios de la sostenibilidad, es decir, de una financiación adecuada y fiable, y de la rendición de cuentas, es decir, de la realización de exámenes periódicos de los gastos y de una rigurosa evaluación de los resultados, incluida la participación de la comunidad (párrs. 1, 10 y 20). Esto implica, entre otras cosas, proporcionar al personal de proyectos y a la comunidad en general la información necesaria para analizar y acometer los problemas delictivos, apoyar una investigación sistemática y completa de los efectos y de las condiciones necesarias para el éxito de los métodos de prevención del delito, y sintetizar y difundir los resultados. También exige una minuciosa planificación y ejecución de las intervenciones, la movilización del apoyo de los posibles asociados en la cooperación a largo plazo y la continua vigilancia y evaluación de los resultados, los costos tangibles e intangibles y los beneficios (párrs. 11 y 21 a 23). Después de todo, los escasos recursos disponibles deberían asignarse principalmente a los programas e iniciativas que hayan demostrado ser eficaces y capaces de hacer un uso responsable de sus presupuestos.

57. La sostenibilidad puede potenciarse adoptando estrategias a largo plazo. Por ejemplo, en 2008 la ciudad de Bogotá expuso sus objetivos a largo plazo para mejorar la seguridad y la calidad de vida de sus ciudadanos, vinculándolos con los mecanismos de financiación continua de los distritos locales para emprender iniciativas de prevención. El establecimiento de la prevención del delito como una de las características de la buena gobernanza puede llevar tiempo. Aunque no es fácil de lograr, la sostenibilidad depende en parte de que la prevención deje de ser un componente de la agenda política del momento, que puede cambiar con el tiempo.

---

<sup>14</sup> J. David Hawkins y otros, "Results of a type 2 translational research trial to prevent adolescent drug use and delinquency: a test of Communities That Care", *Archives of Pediatrics and Adolescent Medicine*, vol. 163, núm. 9 (2009), págs. 789 a 798.

## **E. Creación de alianzas y cooperación con organizaciones no gubernamentales, y fomento de la participación de la población en la prevención del delito**

58. La delincuencia tiene numerosas causas y, por consiguiente, hay muchas formas de prevenirla. Por lo tanto, las diversas instituciones en todos los niveles del gobierno, el sector privado y la sociedad civil deben participar de forma coordinada y multisectorial en la prevención del delito. Para ello se requiere coordinación entre los organismos gubernamentales, junto con alianzas con las organizaciones no gubernamentales, el sector privado y la comunidad.

59. La experiencia ha demostrado, sin embargo, que trabajar en el marco de esas alianzas no es fácil. Los ministerios o los sectores de servicios necesitan tiempo para colaborar con otros y compartir esferas de trabajo que antes eran de su competencia exclusiva. Algunos sectores pueden no apreciar la importancia de su contribución a la prevención del delito y preferir delegar la responsabilidad en el sistema de justicia o la policía. Las cuestiones de la confidencialidad pueden afectar al intercambio de información: los sectores de la salud puede ser reacios a proporcionar información a un comité de prevención del delito, y la policía tal vez no esté dispuesta a compartir información de inteligencia sobre determinados problemas delictivos. Si no existe un liderazgo fuerte, los organismos pueden ser reticentes a asignar recursos a una empresa conjunta. La continuidad del personal es un factor importante, ya que los cambios en la composición de los comités debilitan la determinación y la energía colectiva. Todo ello pone de relieve la importancia de la función rectora del gobierno para establecer un organismo central que asuma la responsabilidad de la elaboración y aplicación de estrategias de prevención del delito. También subraya la necesidad de que quienes trabajan en asociación dispongan de suficiente autoridad para asumir compromisos respecto de los plazos y los recursos.

60. Aunque la coordinación de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales es indispensable para una eficaz prevención del delito, muchas veces no será suficiente. Igualmente importante es conseguir la participación de la población, y para ello es preciso informarla sobre lo que es necesario hacer, los medios requeridos y su función en ese contexto.

61. Para convencer a la población de que participe en la prevención del delito se requiere información, y ello a su vez exige la cooperación con los medios de comunicación. La política de lucha contra la delincuencia puede estar condicionada por la ansiedad de la población y por sus exigencias de una acción más enérgica, y en casi todos los países los medios de comunicación tienden a centrarse en los delitos más violentos, lo que influye poderosamente en las actitudes del público. No obstante, cuando las personas reciben una información más equilibrada, están dispuestas a respaldar la prevención del delito: los sondeos de opinión realizados en el Canadá, por ejemplo, han revelado actitudes muy positivas hacia la inversión en programas de prevención.

62. Con frecuencia, la población da por sentado que garantizar la seguridad es responsabilidad exclusiva de la policía. Así pues, los gobiernos deben entablar un diálogo con el público para examinar las formas en que otros sectores de la sociedad

pueden contribuir a la prevención, y la manera en que ellos mismos pueden ayudar a aumentar la seguridad en las comunidades y reducir al mínimo su vulnerabilidad.

63. Al elaborar estrategias de prevención es importante examinar las experiencias de la población y determinar los problemas y las prioridades que ésta considera importantes. Informar al público sobre el éxito de los programas o sobre los problemas con que se tropieza, y trabajar con los medios de comunicación para generar una información equilibrada acerca de la prevención, son medios importantes para lograr que la población comprenda los programas y los apoye.

64. Por último, la educación pública es un recurso importante para 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 de que disponen. Por ejemplo, como parte de su estrategia para prevenir la violencia contra la mujer, el Gobierno Federal del Brasil lanzó una campaña destinada a modificar las actitudes con respecto a este tipo de delito. Ello supuso informar sobre los servicios disponibles, establecer una línea telefónica de emergencia para las víctimas que funcionara las 24 horas del día y organizar una serie de foros públicos sobre la seguridad de la mujer para aumentar el debate y la conciencia.

### **III. Cómo afrontar los principales retos con que tropiezan los Estados Miembros en la aplicación de las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención del delito**

65. Según la encuesta realizada (E/CN.15/2007/11, párr. 61), a fin de aplicar las Directrices para la prevención del delito los Estados Miembros han debido afrontar los siete retos principales que se describen a continuación:

- 1. El fortalecimiento de la prevención social como política pública y la creación de órganos responsables de su aplicación**
- 2. La mejora de la coordinación entre los diferentes órganos gubernamentales que participan directa o indirectamente en la prevención del delito**

66. El concepto de prevención social significa que todos los aspectos de la prevención del delito se tienen en cuenta en todas las esferas de la política social, como la salud, la educación, la planificación urbana y el empleo. Cuando los responsables de la adopción de decisiones en esas esferas no reconocen los efectos secundarios que sus estrategias pueden tener en la prevención del delito, se requiere un liderazgo enérgico para promover ese reconocimiento ya sea mediante la información o la reglamentación. Para ello se precisa un compromiso claro en los niveles más altos del gobierno nacional y en las administraciones regionales y locales.

67. Cuando existe ese compromiso, es recomendable establecer un mecanismo vinculante de cooperación y supervisión para superar la inercia de las organizaciones que tienen una influencia en la prevención del delito pero no una responsabilidad inmediata. Ello puede consistir en la creación de un comité permanente de ministros, de un consejo de administradores del máximo nivel o, en el plano local, de un consejo de prevención del delito presidido por el alcalde o su adjunto. La experiencia ha demostrado, sin embargo, que establecer una organización

de esa índole no es fácil debido a la resistencia que se deriva de las opiniones tradicionales sobre las responsabilidades estrictamente sectoriales.

**3. La lucha contra aspectos concretos de la delincuencia organizada, como el tráfico de drogas, que a menudo vinculan la delincuencia local con la transnacional**

68. Varias esferas de la delincuencia organizada tienen vínculos directos con la delincuencia local: en el tráfico de drogas suelen participar traficantes locales que operan en la calle, y el dinero con que se pagan las drogas ilegales procede con suma frecuencia de hurtos, robos y otros delitos "convencionales". La trata de mujeres y niños con fines de explotación sexual es rentable sólo si la prostitución organizada local ofrece sus servicios. Toda medida que combata eficazmente una parte de este "negocio" tendrá, pues, un efecto en la otra. Además de las actividades concretas de aplicación de la ley, hay medidas que deben adoptarse a nivel internacional, como la firma de acuerdos bilaterales, el intercambio de información, la participación en redes internacionales y regionales, la autorización de la extradición y la asistencia judicial recíproca. Estas cuestiones se tratan con más detalle en relación con el tema sustantivo 4 del programa provisional del 12º Congreso.

**4. La difusión de información a las administraciones locales y el fomento de su participación en la prevención del delito**

69. Para que las administraciones locales participen en la labor de prevención del delito, deben disponer de información completa y fiable sobre los delitos cometidos en su jurisdicción. Esta información puede consistir en estadísticas desglosadas de los delitos, cuando ello es posible, en estudios locales sobre las víctimas o en una combinación de datos pertinentes de diversas fuentes recopilados en los observatorios del delito. La sensación (subjetiva) de seguridad entre los ciudadanos puede ser una de esas fuentes, pero no debería ser la única.

70. Las administraciones locales tienen un importante papel que desempeñar, ya que la delincuencia se experimenta a nivel local y de los barrios, y muchas causas de delitos sólo pueden afrontarse localmente. Las autoridades locales deben, pues, elaborar programas y adaptar los ya existentes a las circunstancias del lugar, para lo cual necesitarán a menudo el apoyo de institutos de investigación especializados o de personal debidamente cualificado que sea capaz de analizar la situación, seleccionar los programas apropiados, ejecutarlos y vigilarlos.

**5. La creación de programas de capacitación para resolver la falta de experiencia en prevención del delito y la creación de bases de datos de prácticas óptimas**

71. Varias instituciones de distintas partes del mundo, por ejemplo de Sudáfrica, Europa y América Latina, ofrecen programas de formación de especialistas en prevención del delito. En América del Norte y Europa existen bases de datos sobre prácticas óptimas, pero esos datos no son necesariamente de ayuda en otras regiones, debido a los problemas de transferibilidad (véase el capítulo II, sección C *supra*). Sin embargo, la investigación en este campo está avanzando rápidamente, especialmente en Sudáfrica y América Latina, de modo que la situación podría mejorar con el tiempo.

#### **6. El uso de tecnologías avanzadas para mejorar las estrategias de prevención del delito**

72. Las tecnologías avanzadas se emplean principalmente en dos esferas de la prevención del delito: en la prevención de situaciones propicias al delito, por ejemplo, se utilizan la televisión en circuito cerrado y la “fortificación de los objetivos”, y en el análisis de las tendencias delictivas locales se emplean datos geográficos para cartografiar la frecuencia de los delitos según la zona, el momento y la gravedad. Estos métodos se han aplicado, por ejemplo, en el Brasil, el Canadá y Francia<sup>15</sup>.

#### **7. La creación de mecanismos de evaluación, en particular los relacionados con la evaluación de costos y beneficios**

73. La evaluación de los programas de prevención sobre el terreno (además de la realización de experimentos controlados, lo que no siempre es posible) es un reto importante. Investigadores tales como Campbell y Stanley han desarrollado diseños experimentales y cuasi experimentales para efectuar estudios de evaluación que pueden seleccionarse de modo que correspondan a las circunstancias específicas de un determinado programa y su aplicación<sup>16</sup>.

74. Las evaluaciones de los costos y los beneficios son particularmente difíciles de realizar. Mientras que los gastos de un programa de prevención pueden todavía medirse con métodos contables, estimar los beneficios, es decir, los costos sociales evitados al prevenir un número desconocido de delitos de gravedad no especificada, es problemático. Supone hacer estimaciones de los delitos que se habrían producido de no haberse ejecutado el programa de prevención, y de los costos para las víctimas y para el sistema de justicia penal que se pudieron evitar. No resulta sorprendente, por lo tanto, que la realización de evaluaciones de los costos y los beneficios haya sido una de las actividades específicas para las que los Estados miembros que respondieron a la encuesta solicitaron asistencia.

### **IV. Experiencia en la aplicación de las Directrices para la prevención del delito**

75. Dada la importancia, para la promoción del estado de derecho, de que se apliquen efectivamente sus reglas y normas sobre la prevención del delito y la justicia penal, las Naciones Unidas vienen trabajando en ello desde hace decenios. La función de las Naciones Unidas en esta esfera es crucial, pues es la única organización que puede ofrecer una perspectiva mundial y movilizar el apoyo de organizaciones tanto intergubernamentales como no gubernamentales. La utilización de sus normas en el contexto de la asistencia técnica es fundamental para establecer la base de una buena gobernanza, proteger los derechos humanos y fortalecer el estado de derecho. Los países desarrollados también aprovechan esos instrumentos

---

<sup>15</sup> *Handbook on the United Nations Crime Prevention Guidelines* (véase el párr. 16 *supra*); y *Crime Observatories* (véase la nota de pie de página 3 *supra*).

<sup>16</sup> Véanse [www.campbellcollaboration.org](http://www.campbellcollaboration.org); y Sherman y otros, *Preventing Crime* (véase la nota de pie de página 9 *supra*).

para determinar las lagunas y deficiencias de sus sistemas de justicia penal y emprender las reformas adecuadas (A/CONF.203/8, párrs. 53 y 54).

76. Para asegurar la aplicación efectiva de las normas de las Naciones Unidas es indispensable darles la difusión más amplia posible, promoverlas y lograr que se acepten en todos los niveles de gobierno. Ello implica inculcarlas en los responsables de formular el marco de política para la acción, los especialistas en prevención del delito y justicia penal, y las personas a las que afectan. Por ello, es necesario que las normas se publiquen en los idiomas adecuados y se pongan al alcance de los grupos profesionales pertinentes.

77. La experiencia en la aplicación de las Directrices parece haber sido bastante variada. Por un lado, los resultados de la encuesta presentada en el capítulo III indican que muchos Estados Miembros aplican las Directrices al menos en parte. Ello, sin embargo, podría deberse no sólo a que se las conoce y respeta, sino también al hecho de que, como las Directrices reflejan los métodos más avanzados de prevención del delito, todo país que se esfuerce por aplicar políticas de prevención del delito actualizadas cumplirá también en gran medida con ellas.

78. Por otro lado, en una de las reuniones preparatorias regionales se destacó el desconocimiento de las Directrices y se recomendó que se intensificaran los esfuerzos por darles más amplia difusión entre los grupos encargados de su aplicación a nivel nacional (A/CONF.213/RPM.1/1, párr. 22). Esto indica la necesidad de prestar atención a ese desconocimiento. Algunos profesionales y especialistas pueden considerar que las Directrices son demasiado abstractas en su formulación; en ese caso, les será útil el detallado asesoramiento impartido en los instrumentos que constituyen el *Crime Prevention Assessment Tool* y en el manual de próxima aparición titulado *Handbook on the United Nations Crime Prevention Guidelines - Making Them Work*. Otros pueden no haber oído hablar de las Directrices durante su formación, por lo que las Naciones Unidas deberían procurar que se incorporen en los planes de estudio pertinentes. La alta calidad de las Directrices y de los instrumentos y el manual conexos debería facilitar este proceso, una vez que se conozcan ampliamente en el mundo académico.

79. Por último, puesto que la encuesta indicó en muchos casos que se requería asistencia técnica, por ejemplo en el campo del análisis de los costos y beneficios y en otros aspectos del desarrollo de las organizaciones, las Directrices probablemente puedan ayudar a determinar las esferas en que se requiera apoyo de la comunidad internacional, antes de realizar una consulta en profundidad basada en los instrumentos del *Crime Prevention Assessment Tool*. Ello, a su vez, promoverá la difusión de las Directrices, en particular entre los responsables de la formulación de políticas.

## V. Conclusiones y recomendaciones

80. Desde los puntos de vista ético, financiero y práctico, no es recomendable ni factible responder al delito con medidas judiciales y de disuasión únicamente. Además, la prevención eficaz del delito es un factor esencial para promover el desarrollo sostenible, puesto que la reducción de la delincuencia y de la inseguridad mejora las condiciones para las empresas y el empleo y permite canalizar recursos hacia el progreso socioeconómico, en lugar de dedicarlos a la lucha contra el delito.

Los programas de prevención social, en particular, favorecen la inclusión social de los grupos marginados o fomentan su reintegración. Algunos programas promueven el ejercicio de los derechos de las víctimas o de determinados grupos vulnerables, lo que constituye otro aspecto de la inclusión social. Sin embargo, ejecutar programas formulados con la mejor intención no es suficiente. También hay que someterlos a un examen riguroso, evaluando sus efectos y controlando la utilización de los fondos, y para ello es necesaria una buena práctica basada en datos objetivos.

81. Hoy existe abundante información y orientación sobre cómo aplicar estrategias eficaces de prevención del delito. La pueden proporcionar el sistema de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales tales como el CIPC o el FESU o instituciones nacionales y regionales. La escasez de programas de prevención no puede atribuirse hoy en día a la falta de información. Es imputable, en cambio, a la escasez de recursos financieros, técnicos o de personal y, en el peor de los casos, a un compromiso insuficiente.

## **A. Recomendaciones a las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales**

### **Recomendación 1**

82. La prevención del delito debería seguir siendo un objetivo cada vez más importante de las Naciones Unidas en relación con la política penal y la asistencia técnica relativa al estado de derecho prestada en las esferas del desarrollo social y económico general. La prevención del delito debería promover y ampliar la inclusión social, en particular de los delincuentes jóvenes y adultos, incluida la plena reinserción de los antiguos reclusos en la vida de la sociedad.

### **Recomendación 2**

83. La comunidad internacional debería promover y realizar estudios, y alentar la ejecución de proyectos de asistencia técnica, sobre los vínculos entre la delincuencia organizada y la delincuencia local, con vistas a incorporar las respuestas de prevención del delito en las soluciones a este problema.

### **Recomendación 3**

84. Las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y regionales que trabajan en la prevención del delito y la justicia penal deberían difundir en mayor medida las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención del delito y los documentos conexos, en particular entre las universidades y los institutos de capacitación, para promover su reconocimiento, su utilización y su aplicación.

### **Recomendación 4**

85. Todas estas entidades deberían también facilitar la debida formación de los especialistas en la planificación, ejecución y evaluación de los programas de prevención. Debería promoverse a nivel interregional, regional y nacional una formación en materia de prevención del delito que tenga en cuenta los factores geopolíticos y socioeconómicos específicos que puedan influir en la eficacia de la labor de prevención, utilizando para ello la capacitación convencional y las

tecnologías de la información modernas y manteniendo en todo momento una orientación práctica hacia las comunidades y las personas victimizadas.

## **B. Recomendaciones a los gobiernos nacionales**

### **Recomendación 1**

86. Los gobiernos deberían ejercer una enérgica función rectora para asegurar que la labor de prevención del delito sea eficaz. La acción intersectorial en esta esfera puede exigir cambios profundos en las actitudes de los responsables de la formulación de políticas y de los especialistas, junto con cambios en las estructuras orgánicas y en las áreas de cooperación.

### **Recomendación 2**

87. La prevención del delito no debería considerarse meramente una cuestión de aplicación de la ley y de justicia penal: toda política que influya en la calidad de la vida de los ciudadanos, en especial de las familias, los niños y los jóvenes, repercutirá probablemente en la prevención del delito.

### **Recomendación 3**

88. Las estrategias eficaces de prevención del delito requieren datos de referencia y una planificación, ejecución y evaluación de buena calidad. Puesto que los recursos necesarios para ello no siempre están disponibles, los gobiernos, especialmente los de los países en desarrollo, deberían solicitar activamente la asistencia técnica, en forma de consultorías, capacitación y financiación, que ofrecen numerosas organizaciones y distintos Estados miembros. Al mismo tiempo, los Estados Miembros deberían estar dispuestos a compartir su experiencia con las estrategias de prevención del delito. A nivel nacional pueden requerirse actividades de capacitación y fomento de la capacidad para asegurar la disponibilidad de personal competente y garantizar que se apliquen enfoques de prevención adaptados a las condiciones específicas de cada país.

### **Recomendación 4**

89. La prevención del delito suele ser un esfuerzo a largo plazo; si la financiación concedida no basta para un período de tiempo adecuado, es muy probable que se pierda. Pero la financiación a largo plazo debe llevar aparejada una rendición de cuentas responsable del uso de los fondos, junto con una evaluación de los resultados.