



**Décimo
Congreso de las Naciones Unidas
sobre Prevención del Delito y
Tratamiento del Delincuente
Viena, 10 a 17 de abril de 2000**

Distr. General
15 de diciembre de 1999

Español
Original: Inglés

Tema 5 del programa provisional*
Prevención eficaz del delito: adaptación a las nuevas situaciones

Prevención eficaz del delito: adaptación a las nuevas situaciones

Documento de trabajo preparado por la Secretaría

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1 - 7	2
II. Estado actual de la prevención del delito	8	3
III. Nuevos retos	9	4
IV. El reto de la prevención de la delincuencia organizada	10 - 14	5
V. Nuevos conceptos, estrategias y técnicas de prevención	15 - 18	6
A. Desarrollo comunitario	16 - 17	6
B. Prevención situacional de delitos	18	6
VI. Dificultades de aplicación	19 - 21	6
VII. Cuestiones éticas, derechos y responsabilidades	22 - 26	7
VIII. Evaluación de la prevención del delito	27 - 34	8
<i>Anexo</i> Proyecto revisado de elementos de una política responsable de prevención de la delincuencia, preparado por la Reunión del Grupo de Expertos sobre elementos de una política responsable de prevención de la delincuencia: Haciendo frente a los problemas tradicionales y nuevos del delito, que tuvo lugar en Buenos Aires del 8 al 10 de septiembre de 1999		11

* A/CONF.187/1

I. Introducción

1. El Estado moderno busca protección contra el delito principalmente mediante las operaciones de los sistemas de justicia penal y encargados de hacer cumplir la ley. Estos sistemas “oficiales” de fiscalización son útiles para la doble finalidad de disuadir de la infracción de la ley a la población en general, y de detener, castigar y tratar a los delincuentes. Los Gobiernos han procurado mejorar la eficacia de esos sistemas, por ejemplo fortaleciendo las fuerzas policiales, modernizando el proceso judicial, dejando fuera del sistema a los delincuentes menores, aumentando el rigor de las sanciones por delitos graves, y ampliando la gama de tratos penales de que son objeto los delincuentes reincidentes.

2. El complemento del sistema oficial de fiscalización es lo que los tribunales mencionan como medidas de control sociales “oficiosas” de la sociedad. Entre ellas figuran una gama de medidas adoptadas por los progenitores, las escuelas y los órganos religiosos para inculcar el respeto de la ley entre los niños y los jóvenes, regular la conducta de la persona durante su vida cotidiana y conceder protección a las personas y a los bienes mediante precauciones de rutina y medidas de seguridad.

3. Los sistemas oficiales y oficiosos de fiscalización dependen unos de otros para su eficacia. Sin controles sociales oficiosos, el sistema de justicia penal se vería pronto inundado por una multitud de delitos, graves o leves, y dejaría de funcionar eficazmente. De igual manera, sin la asistencia del sistema de justicia penal para imponer la amenaza de detención y sanción, los controles sociales oficiosos se enfrentarían con un constante desafío a su legitimidad y credibilidad.

4. Aparte de reforzar la fiscalización oficial, los Gobiernos han procurado fomentar medidas oficiosas de fiscalización mediante declaraciones acerca de las obligaciones de los progenitores, las escuelas, las comunidades y otras instituciones sociales para promover el imperio de la ley. Más recientemente, cuando han tenido que reconocer las limitaciones del sistema oficial para la fiscalización del delito (y han tenido que hacer frente al incremento mayor de su costo), los Gobiernos han empezado a explorar formas más directas de mejorar la fiscalización social oficiosa. Esa actividad corresponde al epígrafe general de “prevención del delito”, que abarca una amplísima gama de posibles acciones.

5. Los criminólogos de carrera han elaborado varias clasificaciones detalladas de la prevención del delito. Sin embargo, las discusiones en el plano de la policía suelen distinguir entre solamente dos tipos de prevención: la prevención social y la prevención situacional, que corresponden a las dos formas principales de prevenir el delito: reduciendo la motivación del delincuente, y reduciendo las oportunidades de cometer el delito. A los efectos del presente examen conviene distinguir entre cuatro enfoques generales diferentes (tres de los cuales procuran reducir la motivación del delincuente), que se diferencian según sus objetivos y sus técnicas característicos. Esos cuatro enfoques de la prevención del delito son los siguientes:

a) Desarrollo de la infancia. Las investigaciones han documentado una diversidad de factores de riesgo en los primeros años de la infancia, asociados más adelante con la delincuencia y el delito. De eso se sigue que las intervenciones encaminadas a ocuparse de esos factores mediante mejores aptitudes parentales, una educación más temprana y más variada, y una mejor salud física y mental, pueden desembocar en una reducción considerable de futuros delitos y de la futura delincuencia;

b) Desarrollo de la comunidad. Desde la labor precursora de Shaw y McKay¹ en Chicago, los criminólogos no han dejado de reconocer que hay poderosas fuerzas en las comunidades locales que pueden promover o inhibir el delito. Una línea importante de labor preventiva, por lo tanto, estriba en esfuerzos encaminados a reforzar la viabilidad económica y la cohesión social de las comunidades locales, a ofrecer más servicios y facilidades locales para el fomento de la comunidad, a fortalecer los vínculos de los residentes con sus comunidades locales, a enseñar a los jóvenes la importancia del imperio de la ley, y a desarrollar las relaciones entre la comunidad y la policía local. A lo largo de esas líneas se han desplegado esfuerzos recientemente en muchos países occidentales, principalmente en Francia (las iniciativas Bonnemaison), el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (programas de “ciudades más seguras”), Italia (educación antimafiosa de jóvenes en Palermo) y los Estados Unidos de América (vigilancia de la vecindad y protección de la comunidad);

c) Desarrollo social. Éste es el menos adelantado de los cuatro enfoques, pero reviste gran interés en el contexto de las Naciones Unidas. Se parte del supuesto de que en los países en desarrollo y en los países con economías en transición gran parte de los delitos se deben a la pobreza,

a la falta de empleo remunerado, a la escasa educación, a la discriminación y a diversas privaciones sociales y económicas. Se supone que el desarrollo social suprimirá esas “causas” del delito. Desgraciadamente, no hay relación directa entre las condiciones sociales y el delito. Por ejemplo, el delito ha aumentado inesperadamente en los países occidentales en la época de mayor prosperidad y mejor seguridad social. El delito no acusa tampoco ninguna relación directa con los niveles del empleo en países occidentales. Ahora bien, estas conclusiones quizás no sean aplicables en el caso de los países en desarrollo y los países con economías en transición, en los que las condiciones sociales y económicas son mucho menos favorables;

d) Prevención de las situaciones que se prestan al delito. A diferencia de las otras tres formas de prevención del delito, todas las cuales procuran reducir la motivación del delito, la prevención de las situaciones de delito procura reducir las oportunidades de infracción. En los veinte últimos años ésta ha sido la forma de prevención del delito que más ha aumentado. Se la ha asociado con el incremento espectacular de las policías privadas y de la industria de la seguridad privada en los países occidentales durante dicho período². En sus formas patrocinadas por el Gobierno, incluye campañas de publicidad para la prevención del delito, esfuerzos encaminados a influir en la planificación urbanística y en el diseño arquitectónico para fomentar un entorno libre de delitos, esfuerzos centrados en la diagnosis y la supresión de oportunidades de cometer formas altamente específicas del delito como, por ejemplo, el robo de bancos o de edificios residenciales y, más recientemente, la presión sobre empresas e industrias para modificar los productos y las prácticas que originan los delitos.

6. Gran número de éxitos de la política de prevención situacional se han documentado³, y en muchos casos indican que el delito no queda meramente desplazado por la prevención situacional. Esta forma de prevención constituye ahora parte de la política oficial de fiscalización del delito en varios países europeos, entre ellos el Reino Unido, los Países Bajos y Francia. A pesar de todo, se siguen expresando temores acerca de las amplias consecuencias para la sociedad de esta forma de prevención, en términos de degradación de libertad y de desigualdad de acceso a los beneficios de la prevención del delito.

7. En el presente documento se hace un breve examen de la situación actual de esos enfoques, seguido por una discusión de la dirección probable de los acontecimientos futuros frente a las necesidades actuales y los retos del

porvenir. Se prestará especial atención a las dificultades de aplicación, a las consideraciones éticas y a la necesidad de efectuar investigaciones y evaluaciones.

II. Estado actual de la prevención del delito

8. Solamente durante los veinte últimos años comenzaron los Gobiernos a prestar profunda atención a la prevención del delito, que se ha convertido ahora en un tema de estudio sumamente académico. A pesar de ello se han realizado notables progresos, como por ejemplo:

a) En muchos países, incluida la mayor parte de los países de Europa occidental, Australia, Canadá y los Estados Unidos, se han establecido organismos y consejos nacionales (directamente o indirectamente apoyados por el Gobierno) de prevención del delito;

b) Muchos programas comunitarios de prevención del delito se han llevado a cabo con apoyo gubernamental en los países desarrollados. A veces esos programas han revestido la forma de proyectos de demostración, como por ejemplo las iniciativas en favor de ciudades más seguras del Reino Unido, y a veces han revestido la forma de programas de disponibilidad en general, como por ejemplo la vigilancia de la vecindad en los Estados Unidos y el enfoque Bonnemaison del desarrollo comunitario en Francia;

c) Esos programas de prevención del delito han tenido efectos directos y visibles en muchos aspectos de la vida cotidiana de la persona. Entre los ejemplos figura la adopción de una arquitectura de “espacio defendible” en los edificios (que ha contribuido a la demolición de edificios públicos de muchos pisos) y la extensa adopción de la vigilancia por televisión de circuito cerrado en los centros urbanos;

d) Los criminólogos han ampliado mucho las obras y las investigaciones sobre prevención del delito, con el resultado de que nuestros conocimientos acerca de esa cuestión son mucho mayores que hace veinte años. Se han elaborado muchos conceptos nuevos para contribuir al diseño, la aplicación y la evaluación de los programas de prevención del delito;

e) Se han publicado gran número de evaluaciones, particularmente acerca de la prevención situacional. Muchas

de esas informaciones acusan reducciones tangibles y a veces espectaculares de la delincuencia;

f) El Centro Internacional de Prevención del Delito, que es una organización no gubernamental sin fines de lucro, ha quedado establecido en Montreal con el apoyo de un pequeño grupo de países. El Centro posee una Oficina de mejores prácticas, que busca, recoge y difunde información sobre las actividades de prevención del delito que han tenido éxito⁴.

III. Nuevos retos

9. A pesar del considerable progreso realizado en los veinte últimos años, aún quedan por resolver muchos problemas para desarrollar todo el potencial de la prevención del delito. Algunos de los retos se deben a cuestiones de ética no resueltas, a problemas de aplicación y a dificultades técnicas para evaluar la efectividad de la prevención del delito, de que se tratará por separado. En la presente sección se identifican retos derivados de dos fuentes principales: a) el desarrollo desigual de la prevención del delito, y b) los amplios cambios sociales, económicos y tecnológicos que están modificando la naturaleza del delito. Esos retos se pueden describir brevemente como sigue:

a) En una era de “poco gobierno” marcada por la presión continua por reducir los gastos gubernamentales, los recursos adicionales necesarios para la prevención del delito son difíciles de encontrar. Los funcionarios son reacios a reasignar los actuales recursos destinados al sistema de justicia penal a nuevos programas de prevención del delito, en particular cuando su eficacia no está asegurada. Incluso en los países en los que la prevención del delito es ya un componente establecido de la política penal, los recursos que se le asignan son escasos en comparación con los que se asignan al sistema de justicia penal;

b) Como ya se ha indicado, la teoría y la práctica de las principales formas de prevención del delito no se han desarrollado por igual. El reto más difícil consistirá en encontrar los recursos necesarios para apoyar la investigación sobre la prevención de delitos mediante el desarrollo social, ya que esta forma de prevención ofrece el mayor interés para los países en desarrollo y para los países con economías en transición;

c) La prevención del delito es un concepto reconocido principalmente en el mundo desarrollado, pero no todos los países desarrollados han reconocido ya su potencial. Esta situación es probable que se modifique como resultado de una difusión más amplia de informaciones acerca de la teoría y la práctica de la prevención del delito. La transferencia de conocimientos acerca de la prevención del delito desde los países más desarrollados a los países menos desarrollados presenta una dificultad aun mayor. Es probable que la prevención situacional se pueda adaptar con éxito a las condiciones del mundo en desarrollo, pero no está claro si se puede decir lo mismo de los enfoques del desarrollo de la infancia y de la prevención del delito comunitaria, ya que eso depende de una infraestructura social que quizá no exista en los países en desarrollo y en los países con economías en transición. Además, no se ve con claridad de qué forma la asistencia técnica en materia de prevención del delito puede ser prestada por los países más desarrollados a los países menos desarrollados del mundo;

d) Hasta la fecha, la mayor parte de las actividades de prevención del delito se han centrado en formas tradicionales del delito, que representan la mayor parte de las estadísticas oficiales sobre el delito: los delitos de apropiación agresiva de bienes, las agresiones, la violencia doméstica y el vandalismo. No está claro si los enfoques preventivos desarrollados hasta la fecha se pueden aplicar más ampliamente a otros tipos de delitos. Un grupo considerable de esos tipos de delitos (que se examinan más adelante en la sección IV) incluyen los delitos organizados y transnacionales, pero hay muchos otros delitos que han recibido hasta ahora poca atención preventiva. Entre ellos figura la pornografía infantil, la corrupción, los delitos económicos y de fraude, los delitos de odio y los delitos contra migrantes y turistas;

e) Tampoco está claro si los enfoques de la prevención del delito elaborados hasta ahora se pueden aplicar eficazmente para prevenir totalmente nuevas formas delictivas, como por ejemplo las relacionadas con Internet;

f) Esto se puede aplicar también a la prevención del terrorismo, forma de delito que a menudo combina elementos de violencia con elementos de propaganda, política y guerra. Hay una zona mal delimitada entre el delito violento y el delito de violencia política, que hasta hace muy poco no había recibido la atención de los especialistas en la materia⁵.

IV. El reto de la prevención de la delincuencia organizada

10. La delincuencia organizada, sea nacional o transnacional, suscita ampliamente la idea de una creciente amenaza para la sociedad civil. Muchos delitos transnacionales, como por ejemplo el tráfico de drogas, la trata de seres humanos y el blanqueo de dinero, constituyen una amenaza particular para los países en desarrollo y para los países con economías en transición. Esos delitos es probable que aumenten con el incremento de la mundialización y con el aumento conexo del comercio internacional, la expansión de los negocios, los viajes de recreo y una mayor erosión de las fronteras políticas.

11. También se reconoce ampliamente que las respuestas jurídicas o de represión tradicionales a la delincuencia organizada no pueden tener éxito por sí solas y tienen que estar combinadas con actividades de prevención. El Centro Internacional de Prevención del Delito, en su papel de coordinación de la preparación del proyecto de convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, ha admitido que la prevención es un elemento esencial de la estrategia (véase los artículos 22 y 22 *bis*). Además, queda entendido que no todos los Estados Miembros estarán en condiciones de aplicar plenamente la convención sin asistencia técnica de las Naciones Unidas. Se reconoce que solamente con esa estrategia trilateral - respuesta jurídica, prevención y asistencia técnica- podrán trabajar los Estados Miembros en el plano nacional e internacional para reducir la difusión de la delincuencia organizada transnacional.

12. Hay opiniones y técnicas diferentes acerca de la forma de prevenir la delincuencia organizada. En la medida en que se alimenta de las desventajas, es posible que el desarrollo social, el desarrollo comunitario y el desarrollo infantil puedan desempeñar un papel en la prevención. El programa elaborado en Palermo para educar a la persona acerca de los peligros de los grupos de delincuentes organizados es un ejemplo. Ahora bien, la existencia de sectores desfavorecidos no es la clave para comprender la delincuencia organizada. La clave parece estribar más bien en que en cada sociedad, desarrollada o no, abundan las oportunidades ilegales de ganar grandes cantidades de dinero. Esas oportunidades son las que permiten que la delincuencia organizada florezca.

13. Por todo ello, el máximo potencial de prevención quizá estribe en el enfoque de la prevención situacional, pero

hay que adaptarlo para que se ocupe de los delitos complejos y mejor planificados que caracterizan a la delincuencia organizada. Esto requerirá una investigación detallada acerca de las diferentes formas de la delincuencia organizada. En dicha investigación habrá que identificar la secuencia de las tareas involucradas en la comisión de cada forma de delito organizado y habrá que describir detalladamente de qué forma se realiza cada tarea. Es posible que la aparente complejidad de la delincuencia organizada estribe en la secuencia de tareas y no en la naturaleza de las propias tareas. Esa investigación aclarará la "estructura de oportunidades" de cada delito y al mismo tiempo sugerirá las medidas de supresión de oportunidades apropiadas para cada fase del delito. Pocas investigaciones de ese tipo se han realizado hasta ahora, pero se pueden encontrar muchas descripciones en las obras sobre la estructura de oportunidades para formas diferentes de la delincuencia organizada.

14. Además, hay muchos ejemplos de medidas relacionadas con las situaciones que se utilizan o que se ha propuesto que se utilicen en la lucha contra la delincuencia organizada. Entre ellas figuran las siguientes:

a) Instalación de dispositivos electrónicos de localización en camiones, como los que permitieron suprimir el robo organizado de camiones en Rogers County, Oklahoma (Estados Unidos). Se están instalando dispositivos análogos en los barcos de carga que navegan por aguas de Asia sudoriental, para prevenir la piratería;

b) Restricciones de la posibilidad de llamar al extranjero desde las cabinas telefónicas públicas de una estación de autobuses de Nueva York, que permitieron eliminar un negocio de muchos millones de dólares por fraude organizado de la utilización de teléfonos;

c) Diversas modificaciones para fomentar la seguridad introducidas por las empresas de tarjetas de crédito en el Reino Unido, que eliminaron fraudes organizados con tarjetas de crédito por valor de varios millones de libras en los decenios de 1980 y de 1990;

d) Modificaciones introducidas en el decenio de 1980 en el contenido de los documentos aduaneros, que aumentaron considerablemente la dificultad de importar en el Reino Unido vehículos de motor robados;

e) Empleo corriente de empresas certificadas de investigación contable para supervisar la administración de contratos en la industria de la construcción, que el equipo de

tareas del Estado de Nueva York sobre la delincuencia organizada propuso como reforma encaminada a anular las oportunidades de fraude;

f) Una reglamentación más rigurosa del secreto bancario, que en un reciente informe de las Naciones Unidas fue considerada como un medio importante de reducir las oportunidades del blanqueo ilegal de dinero.

V. Nuevos conceptos, estrategias y técnicas de prevención

15. La creciente atención que están prestando los Gobiernos al desarrollo de la infancia es un cambio de considerable significado. No menos significativo es el hecho de que los órganos internacionales, como las Naciones Unidas y el Banco Mundial, reconocen cada vez más que el imperio de la ley tiene que preceder al progreso económico y social. Esto puede llevar en última instancia a que se encaucen más recursos internacionales hacia la prevención del delito mediante el desarrollo social. Dejando de lado esta evolución, lo cierto es que la mayor parte de las innovaciones recientes en materia de prevención del delito han tenido lugar respecto de los enfoques situacionales y comunitarios. De hecho, esos enfoques se han desarrollado tan rápidamente que es difícil establecer una distinción entre lo que es nuevo y lo que no lo es. Sea como fuere, la falta de espacio no permite mencionar más que los nuevos conceptos, estrategias y técnicas de mayor importancia en las esferas del desarrollo comunitario y de la prevención situacional.

A. Desarrollo comunitario

16. El tema de la participación comunitaria en la prevención del delito se examinará a fondo durante el Décimo Congreso en su curso práctico sobre la participación de la comunidad en la prevención de la delincuencia. El aspecto más importante es que en la actualidad existe un amplio reconocimiento de la necesidad de contar con ayuda exterior o con la cooperación de otros muchos organismos para la prevención del delito en el plano comunitario.

17. La experiencia adquirida en diversos entornos indica que esa cooperación exterior no puede mantenerse sin un coordinador que consagre todo su tiempo a la cuestión. Esa necesidad se ha atendido de diversas formas. Por ejemplo, algunos proyectos de demostración de los Gobiernos centrales acerca del desarrollo de la comunidad han asignado

fondos para un coordinador local. Cuando se prevé una inversión a plazo más largo para el desarrollo de la comunidad, hay que pronunciarse en favor de conferir la dirección a la policía o a la autoridad municipal local. Además, queda entendido que un desarrollo eficaz de la comunidad requiere que se establezcan asociaciones no solamente entre la policía y el Gobierno local, sino también con empresas locales⁶.

B. Prevención situacional de delitos

18. Gracias a la considerable aportación de recursos por países como el Reino Unido y los Países Bajos, recientemente se ha progresado mucho en la teoría y la práctica de la prevención situacional de delitos. La teoría de la oportunidad en la comisión de delitos ha progresado mucho en el último decenio, especialmente en sus formas de teoría de las actividades corrientes y teoría de la elección racional⁷. Se han planteado algunos importantes aspectos teóricos nuevos acerca de la interacción de las denominadas causas fundamentales del delito (como la privación social, la discriminación y la intervención deficiente de los progenitores) y las oportunidades inmediatas en materia de situaciones que se prestan a cometer delitos. Conceptos nuevos, como la "vicitimización reincidente", que trata de la tendencia de los delitos a cometerse reiteradamente respecto de una pequeña proporción de la población total⁸, y los "lugares propicios", para describir la tendencia de que el delito se concentre en lugares determinados, han ayudado a situar la prevención situacional donde es probable que sea más eficaz. Por último, se han conseguido progresos considerables en la elaboración de clasificaciones y estudios monográficos de los medios eficaces para reducir las oportunidades.

VI. Dificultades de aplicación

19. Las dificultades de aplicación son en general de dos tipos: a) dificultades para persuadir a alguien de que acepte las medidas necesarias; y b) dificultades para conseguir que las medidas convenidas se apliquen debidamente. Esas dificultades se dan en todas las formas de prevención de delitos y a menudo se relacionan con controversias acerca de la base ética de las medidas (véase a continuación). En el desarrollo de la comunidad, como ya se ha mencionado, hasta la fecha la mayor parte de los esfuerzos se han concentrado en el segundo tipo de dificultades de aplicación, o sea en conseguir la coordinación necesaria entre organismos locales para aplicar medidas convenidas. El problema más difícil con

que tropieza el lanzamiento de iniciativas de desarrollo comunitario en las vecindades más desfavorecidas, que carecen de recursos humanos y de capacidad básica de organización, se ha evitado en general. En el desarrollo social, las dificultades de aplicación se concentran actualmente en la obtención de un acuerdo acerca de la necesidad y viabilidad de ese enfoque de la prevención del delito. Subsiguientemente, habrá que enfrentarse con la cuestión de la obtención de los recursos necesarios. En el desarrollo de la infamia, las controversias incluyen la obtención de recursos y las formas en que deben combinarse los objetivos de la prevención del delito con los otros objetivos del desarrollo de la infancia.

20. En la prevención situacional se tropieza muy a menudo con los dos tipos de dificultades de aplicación. Por ejemplo, diversos esfuerzos encaminados a introducir el control de armas en los Estados Unidos, con miras a reducir las oportunidades de violencia mortal, tropiezan actualmente con la resistencia de la National Rifle Association y otros miembros del denominado grupo de presión en favor de las armas. Al otro extremo del espectro de gravedad, los gerentes de edificios de pisos descubren a menudo que sus medidas de seguridad quedan contrarrestadas por los residentes a quienes no les agrada la molestia de tener que cerrar con cerrojo la puerta de entrada cada vez que entran o salen.

21. Como la prevención situacional se centra más en la consecución de cambios de las prácticas y los productos industriales y comerciales que generan delitos, es probable que tropiece con resistencia por motivos de costo. Por ejemplo, las tiendas de ventas al por menor se resisten a menudo al asesoramiento acerca de la forma de reducir los hurtos porque esos métodos desaniman también a los compradores que compran espontáneamente. Las compañías de seguro pueden resistirse a las sugerencias de que se dé mayor rigor a los procedimientos encaminados a descubrir reclamaciones fraudulentas porque la supervisión les cuesta más que pagar sencillamente las demandas con un mínimo de supervisión. Los fabricantes de vehículos se resisten a la presión ejercida por los grupos de consumidores en favor de mejorar la seguridad de los vehículos so pretexto de que hay poca demanda pública en favor de una mayor seguridad. Las formas de superar estos obstáculos a la prevención situacional eficaz es probable que sean tema de considerables discusiones en la próxima fase del desarrollo de la prevención situacional.

VII. Cuestiones éticas, derechos y responsabilidades

22. La mayor parte de las preocupaciones éticas expresadas acerca de la prevención del delito se relacionan con el enfoque de la prevención situacional más bien que con los demás enfoques que se han examinado aquí. Esto se debe a que la prevención situacional no se esfuerza por reducir la motivación criminal, sino por reducir las oportunidades de cometer delitos. En consecuencia se la considera como un enfoque fundamentalmente más represivo que los demás, y los críticos alegan que la utilización de medidas de represión de situaciones poseen muchas consecuencias perjudiciales para la sociedad. Esas amenazas se han identificado de la siguiente manera:

a) La utilización de medidas que controlan el acceso y dificultan la consecución de objetivos llevará al desarrollo de una "sociedad-fortaleza" en la que las personas, aterrorizadas por el delito y la desconfianza de los demás, se atrincherarán en su propio domicilio. Esto conducirá al creciente alejamiento de la población y a la destrucción gradual de la vida en comunidad;

b) La utilización de la televisión en circuito cerrado y de otros medios electrónicos de vigilancia promueve el desarrollo de formas autoritarias y omnipresentes de control social y dará por resultado la degradación de importantes libertades civiles;

c) El aumento de la utilización de guardias de seguridad y de servicios de vigilancia privados conduce a la exclusión social de las personas sin hogar, de las minorías y de los jóvenes desempleados respecto de lugares públicos como los centros comerciales, los parques y las instalaciones de recreo;

d) El incremento de la utilización de dispositivos de seguridad conduce a una regimentación de la sociedad y significa que los ciudadanos que respetan la ley tienen que aceptar precauciones fastidiosas y molestas como las comprobaciones de seguridad en las entradas de los edificios y la desaparición de instalaciones para guardar equipajes;

e) La insistencia en que la población adopte precauciones para protegerse contra el delito da por resultado que a las víctimas de delitos se las reproche su propia desgracia. También da por resultado que las mujeres sean víctimas de restricciones importantes en cuanto a salir por la noche o a viajar solas;

f) Como la prevención situacional puede ser onerosa, quizá dé por resultado que el delito deje de afectar a los ricos, que pueden permitirse la adopción de medidas de protección, en perjuicio de los pobres, que no pueden hacerlo. También puede dar por resultado que formas de delitos menos graves se vean sustituidas por delitos más violentos porque los delincuentes deciden compensar las mayores dificultades con que tropiezan.

23. Estas críticas no han dejado de suscitar respuesta⁹. Se ha alegado, por ejemplo, que la prevención del delito mediante medidas de tipo ambiental estimula la vigilancia natural por los residentes locales de las calles y de las zonas públicas situadas alrededor de sus hogares y puede promover la cohesión de la comunidad. Las encuestas han demostrado una y otra vez que el público acoge en general con agrado la vigilancia de los espacios públicos mediante la televisión en circuito cerrado. La mayor parte de la población agradece que se le den informaciones acerca de las precauciones rutinarias que han de adoptar para protegerse contra el delito. Muchas medidas de prevención situacional, financiadas con fondos públicos, han sido utilizadas para reducir tasas excesivamente elevadas de delincuencia en barrios pobres y desfavorecidos.

24. Por razonables que puedan ser éstas y otras medidas de defensa, es evidente que la ética de la prevención situacional seguirá siendo objeto de debate. La experiencia cada vez mayor adquirida con los demás enfoques de la prevención del delito dará muy probablemente también por resultado retos éticos. Por ejemplo, los enfoques del desarrollo de la infancia son acusados a veces, por una parte de etiquetar inequitativamente como delincuentes a los que reciben tratamientos especiales y, por otra parte, de recompensar a los miembros de la comunidad que menos lo merecen. Los proyectos de desarrollo comunitario también son objeto a menudo de acusaciones de tratamiento preferente o de estigmatización de los residentes.

25. Ahora bien, éstos y otros costos sociales y éticos de la prevención del delito deben contrastarse con los beneficios potenciales de la reducción de la carga del delito para la sociedad y de la reducción del perjuicio que ocasiona a algunos individuos la victimización. El costo de la prevención ha de compararse también con el costo humano y social del sistema de justicia penal, que, pese a los denodados esfuerzos de juristas, parlamentarios y

funcionarios, sigue siendo intrusivo e inequitativo en sus consecuencias.

26. Esas preocupaciones éticas han sido objeto de esfuerzos desplegados por las Naciones Unidas para establecer principios internacionales para la aplicación de la prevención del delito, como por ejemplo muy recientemente en la convocación de una reunión de grupo de expertos en Buenos Aires (8 a 10 de septiembre de 1999) para considerar elementos de una política responsable de la prevención del delito. El proyecto de directrices resultantes (véase el anexo), que se basa en las que figuraban en el anexo de la resolución 1997/33 del Consejo Económico y Social, propone que en sus planes de prevención del delito, los Estados Miembros tengan en cuenta los principales instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos y la prevención del delito, como por ejemplo la Convención sobre los Derechos del Niño (resolución 44/25 de la Asamblea General, anexo), la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (resolución 48/104), las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad) (resolución 45/112, anexo), así como el proyecto de texto de la Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI, y el proyecto de convención de las Naciones Unidas sobre la delincuencia organizada transnacional.

VIII. Evaluación de la prevención del delito

27. Sin evaluación, las prácticas de prevención del delito no se pueden mejorar y, sin pruebas fehacientes en cuanto a su eficacia, no se puede difundir la valiosa información reunida acerca de las mejores prácticas. Estos aspectos se han subrayado en muchos documentos de estrategia nacional e internacional relacionados con la prevención del delito. Desgraciadamente, en el camino hacia una evaluación rigurosa se tropieza con dificultades considerables. Esas dificultades se pueden dividir en limitaciones en materia de recursos y en problemas técnicos.

28. Una limitación de los recursos es que los datos detallados sobre el delito necesarios para medir los resultados y las medidas de prevención del delito a menudo no existen porque el mantenimiento de registros estadísticos es deficiente. Otra importante limitación de recursos es la falta de personal adiestrado con competencia para llevar a cabo estudios de evaluación. Éste no es un problema únicamente para los países en desarrollo y para los países con economías

en transición, sino también para los países desarrollados que carecen de una firme tradición de investigación cuantitativa en ciencias sociales. En todos los lugares se carece de conocimientos técnicos suficientes para llevar a cabo evaluaciones de la relación costo-beneficio.

29. Todos los diferentes enfoques de la prevención del delito no se pueden evaluar de la misma forma, y los problemas técnicos con que se tropieza varían considerablemente según cada enfoque. Los enfoques del desarrollo social sólo se pueden evaluar utilizando técnicas econométricas que comparan las tasas de delito antes y después de la aplicación de programas de desarrollo o que comparan a países en niveles diferentes de desarrollo económico y social. Las evaluaciones de los enfoques del desarrollo de la infancia, al igual que otros enfoques de prevención del delito, pueden en teoría servirse de diseños experimentales rigurosos, pero la división arbitraria de los niños entre grupos de tratamiento y grupos de control plantea dificultades de eficacia y prácticas. Además, es difícil medir las reducciones a largo plazo de la delincuencia y del delito mediante un enfoque basado en el desarrollo de la infancia. Al evaluar el desarrollo de la comunidad, se tropieza con dos dificultades principales: a) como por lo general se aplica un conjunto de medidas, quizás sea imposible determinar cuál de las medidas, de haber alguna, es la causa principal del éxito, y b) como a menudo los diferentes asociados buscan varios objetivos, quizá no se puedan medir siempre los resultados de forma que respondan a los intereses de cada asociado.

30. Las técnicas de prevención situacional del delito han sido objeto del mayor número de evaluaciones por separado: más de un centenar hasta la fecha. Desde un punto de vista, los efectos de la prevención situacional son más fáciles de medir. Esto se debe a que las reducciones se buscan respecto de formas sumamente específicas de delitos y, si las medidas son eficaces, las reducciones resultan inmediatamente aparentes.

31. Raramente es posible llevar a cabo experimentos reales al evaluar la prevención situacional, y la mayor parte de las evaluaciones de este tipo se basan en series cronológicas más flojas o en diseños casi experimentales. Esto hace difícil saber con seguridad si las reducciones del delito se deben a las medidas preventivas aplicadas. Una solución para este problema quizá estribe en especificar mucho más claramente los mecanismos mediante los cuales las medidas de prevención situacional consiguen sus efectos respecto del delito. Las evaluaciones entonces se centrarían

tanto en los procesos de aplicación de medidas como en los resultados de las medidas¹⁰.

32. Otra dificultad de índole general en la evaluación de la prevención situacional es que siempre existe la posibilidad de que las medidas de prevención situacional sean causa de que el delito se desplace, y no de que se reduzca. De hecho, la mayor parte de las evaluaciones efectuadas hasta la fecha han encontrado más bien poca evidencia de desplazamientos de ese tipo¹¹. En un estudio realizado por el Ministerio de Justicia de los Países Bajos, Hesseling comunicó que en solamente 33 de los 55 proyectos de prevención situacional se descubrió alguna señal de desplazamiento¹². Además, en ninguno de los 33 estudios dicho desplazamiento fue completo. Al contrario, en cada caso se obtuvieron algunos beneficios en materia de prevención del delito.

33. Esta labor sobre el desplazamiento del delito ha llevado al descubrimiento del fenómeno denominado "difusión de beneficios". Esta expresión se refiere al hecho de que la prevención situacional da a menudo por resultado reducciones no solamente en los delitos que eran objeto de las medidas, sino también en delitos que no habían sido objeto de ellas¹³. Se diría que los delincuentes potenciales sobreestiman a menudo el poder o el alcance de las medidas que se han adoptado. La elaboración de evaluaciones que miden simultáneamente un posible desplazamiento y la posible difusión de beneficios ofrecerá importantes retos técnicos a la comunidad de especialistas en la materia.

34. Se han comunicado ya un número suficiente de evaluaciones de medidas de prevención de delitos, o sea que ya se pueden comenzar metaanálisis (análisis en los que los resultados de evaluaciones separadas se comparan sistemáticamente dentro de un marco común)³. Este tipo de comparaciones es importante porque los estudios individuales no siempre apuntan en la misma dirección. Este hecho hace que enfoques preventivos defectuosos persistan durante más de lo preciso. Las metaevaluaciones proporcionan una metodología para tener en cuenta pequeñas incongruencias entre estudios, y para alcanzar las conclusiones más fiables acerca de la eficacia de determinados enfoques. A medida que más proyectos de prevención del delito son objeto de evaluación, las metaevaluaciones serán cada vez más factibles y revestirán una importancia creciente en el desarrollo de la política de prevención del delito.

Notas

- ¹ C.R. Shaw y H.D. McKay, *Juvenile Delinquency and Urban Areas* (Chicago, University of Chicago Press, 1942).
- ² D. Garland, "The limits of the sovereign state: strategies of crime control in contemporary society", *British Journal of Criminology*, No. 36 (1996), págs. 445 a 471.
- ³ L. W. Sherman y otros, *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*, Office of Justice Programs Research Report (Washington, D.C., Departamento de Justicia de los Estados Unidos, 1997).
- ⁴ I. Waller and B. Welsh, "International trends in crime prevention: cost-effective ways to reduce victimization", *Global Report on Crime and Justice*, Graeme Newman, ed. (Nueva York, Oxford University Press, 1999).
- ⁵ A. P. Schmid, ed., *Violent Crime and Conflict: Proceedings of the International Conference on Violent Crime and Conflicts: Towards Early Warning and Prevention Mechanisms, Courmayeur (Italia), 4 a 6 de octubre de 1997* (Milán, Consejo Consultivo Internacional Científico y Profesional, 1998).
- ⁶ J.J.M. van Dijk, "Towards effective public-private partnerships in crime control: experiences in the Netherlands", *Business and Crime Prevention*, M. Felson y R. V. Clarke, eds. (Monsey, Nueva York, Criminal Justice Press, 1997).
- ⁷ M. Felson, y R. V. Clarke, *Opportunity Makes the Thief: Practical Theory for Crime Prevention*, Police Research Series, Documento 98 (Londres, Ministerio del Interior, 1998).
- ⁸ G. Farrell y K. Pease, *Once Bitten, Twice Bitten: Repeat Victimization and Its Implications for Crime Prevention*, Serie de la Dependencia de Prevención del Delito, Documento 46 (Londres, Ministerio del Interior, 1993).
- ⁹ Véase, por ejemplo, M. Felson y R. V. Clarke, "The ethics of situational crime prevention", *Rational Choice and Situational Crime Prevention: Theoretical Foundations*, G. Newman, R. V. Clarke y S. G. Shoham, eds. (Aldershot, Reino Unido, Dartmouth Publishing Company, 1997); y R. Seve, "Philosophical justifications of situational crime prevention", *Rational Choice and Situational Crime Prevention: Theoretical Foundations*, G. Newman, R. V. Clarke y S. G. Shoham, eds. (Aldershot, Reino Unido, Dartmouth Publishing Company, 1997).
- ¹⁰ P. Ekblom y K. Pease, "Evaluating crime prevention", *Building a Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention*, M. Tonry y D. Farrington, eds. (Chicago, University of Chicago Press, 1994).
- ¹¹ R. Barr y K. Pease, "Crime placement, displacement and deflection", *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, vol. 12, M. Tonry y N. Morris, eds. (Chicago, University of Chicago Press, 1990); y A. C. Bouloukos y G. Farrell, "On the displacement of repeat victimization", *Rational Choice and Situational Crime Prevention: Theoretical Foundations*, G. Newman, R. V. Clarke y S. G. Shoham, eds. (Aldershot, Reino Unido, Dartmouth Publishing Company, 1997).
- ¹² R.B.P. Hesselting, "Displacement: a review of the empirical literature", *Crime Prevention Studies*, vol. 3, R. V. Clarke, ed. (Monsey, Nueva York, Criminal Justice Press, 1994).
- ¹³ R. V. Clarke y D. Weisburd, "Diffusion of crime control benefits: observations on the reverse of displacement", *Crime Prevention Studies*, vol. 2, R. V. Clarke, ed. (Monsey, Nueva York, Criminal Justice Press, 1994).

Anexo

Proyecto revisado de elementos de una política responsable de prevención de la delincuencia, preparado por la Reunión del Grupo de Expertos sobre elementos de una política responsable de prevención de la delincuencia: haciendo frente a problemas tradicionales y nuevos planteados por la delincuencia, celebrada en Buenos Aires del 8 al 10 de septiembre de 1999

I. El concepto de prevención de la delincuencia

1. La prevención de la delincuencia a los efectos del presente proyecto revisado de elementos de una política responsable de prevención de la delincuencia, se refiere a las estrategias e iniciativas que procuran promover la seguridad individual y la seguridad material y que no recurren a sanciones oficiales de justicia penal.

2. La prevención de la delincuencia debe abarcar todas las formas del delito, violencia, victimización e inseguridad y debe tener en cuenta la creciente internacionalización de las actividades delictivas.

3. La prevención de la delincuencia se subdivide en enfoques centrados en los delincuentes potenciales, las víctimas potenciales y las situaciones. La prevención de la delincuencia incluye: a) la prevención primaria, enfocada generalmente a los factores sociales y los problemas psicológicos que predisponen a las personas a cometer delitos y/o a la victimización; b) la prevención secundaria, que incluye las medidas destinadas a las personas que se hallan en riesgo de convertirse en delincuentes y/o en víctimas; y c) la prevención terciaria, que incluye las medidas encaminadas a prevenir la reincidencia entre antiguos delincuentes mediante la reintegración social y/o el tratamiento, así como servicios de apoyo a las víctimas.

II. Fomento y mantenimiento de la prevención responsable de la delincuencia

A. Principios fundamentales

4. Los Gobiernos deben desempeñar un papel directivo en el fomento de comunidades más seguras mediante la creación y el mantenimiento de una estrategia nacional que reconozca la prevención del delito como componente esencial del desarrollo social.

5. Las estrategias de prevención del delito en los planos nacional, regional y local deben caracterizarse por un enfoque multisectorial que incluya a los miembros de la comunidad como asociados integrales y esenciales en todas las fases de la planificación y la aplicación de un programa de prevención del delito y que respete la diversidad de realidades sociales, culturas y géneros.

6. Las estrategias de prevención de la delincuencia de ámbito nacional, regional y local deberán además atacar el problema de la delincuencia en sus raíces a través de políticas de índole social, económica, educativa y de salud. Cuando sea apropiado, convendría vincular esos programas de prevención de la delincuencia con programas más generales que traten de la exclusión y marginación social, con especial atención a las familias y a los niños que estén en riesgo. Deben promoverse medidas de prevención de la delincuencia orientadas hacia grupos en riesgo de convertirse en delincuentes, particularmente de jóvenes, complementándolas con oportunidades educativas, de empleo, de vivienda y de servicios recreativos.

7. La prevención de la delincuencia y la promoción de la seguridad de la comunidad deben constituir una prioridad horizontal en la planificación y la gestión de ciudades.
8. Los Gobiernos deben esforzarse por conseguir que sus estrategias de prevención de la delincuencia tengan un carácter sostenible, mediante la consideración de los siguientes medios: evaluación de la distribución de recursos entre la prevención de la delincuencia y los demás elementos del sistema de justicia penal, con miras estimular la aportación de recursos adecuados para la prevención eficaz y oportuna de la delincuencia y la victimización; clara responsabilidad en cuanto a la financiación, programación y coordinación de las iniciativas de prevención de la delincuencia; y estímulo de la participación de la comunidad en la sostenibilidad de las estrategias.
9. Los que participen en la aplicación de programas de prevención, incluidos los profesionales sanitarios y los encargados de hacer cumplir la ley, deben tener funciones claramente definidas y transparentes.
10. La ley debe definir los límites de la actuación de los servicios de seguridad privados. De conformidad con las reglas y normas de derechos humanos, todo servicio de seguridad privado deberá abstenerse de ejercer cualquier función que, por su índole, sea incompatible con el imperio de la ley o con el principio de que el empleo de la fuerza está reservado para el Estado.
11. La elaboración de estrategias nacionales de prevención de la delincuencia debe fomentar los intereses comunes entre los objetivos locales y mundiales de la prevención de la delincuencia.
12. En todas las circunstancias, las medidas de prevención de la delincuencia deben aplicarse en estricta conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho internacional y las normas internacionales de derechos humanos.

B. Medios y metodologías

13. Los Gobiernos deben establecer consejos especiales u otras entidades con un mandato específico para que ejerzan la dirección necesaria a fin de trazar planes de acción que definan prioridades, establezcan vínculos y coordinen las actividades con los ministerios pertinentes, fomentar la asociación con organizaciones no gubernamentales y sectores comerciales, privados y profesionales en los planos nacional, regional y local, y desarrollar y proporcionar los medios necesarios para que las comunidades puedan ocuparse de los problemas que plantea la delincuencia.
14. Una estrategia nacional de prevención de la delincuencia debe poseer la capacidad de identificar tendencias y factores de riesgo y debe planificar para el futuro mediante el fomento del desarrollo de sistemas de alerta temprana y/o de indicadores que los Gobiernos puedan utilizar para anticipar mejor diversas formas de criminalidad, teniendo en cuenta sus dimensiones locales y mundiales.
15. Las estrategias de prevención de la delincuencia deben promover el desarrollo de los siguientes aspectos: diagnósticos rigurosos, un plan de acción, una estrategia de aplicación y una evaluación de la eficacia. Estas medidas deben involucrar a sectores múltiples y a asociados fundamentales de la comunidad, incluidos los ciudadanos, con miras a establecer una coalición que esté en condiciones de ejercer una firme función directiva y que pueda aprovechar las prácticas más prometedoras.
16. Para promover la prevención, deben establecerse disposiciones o fortalecer las ya existentes para contar con una gama de mecanismos de mediación y solución oficiosa de conflictos.
17. Deben desarrollarse programas de prevención situacional de la delincuencia, incluidos la vigilancia, el diseño ambiental y la especificación de objetivos. Esos programas no deben reducir indebidamente la calidad del medio

edificado ni limitar el libre acceso a la esfera pública o a las facilidades públicas, y tampoco deben infringir la intimidad personal.

18. Las estrategias de prevención de la delincuencia deben contener un componente dinámico de educación pública y de fomento de la mentalización, que se ocupe de lo siguiente: suministro de información acerca de técnicas y estrategias efectivas para agentes pertinentes; participación activa de la comunidad en todos los aspectos de la estrategia; presentación exacta del problema de la delincuencia y formas efectivas de hacer frente a dicho problema, incluidas medidas que los ciudadanos puedan adoptar para prestar asistencia a la estrategia; y promoción de la confianza en las instituciones oficiales que constituyen el sistema de justicia penal.

19. La estrategia debe velar por que se evalúen las intervenciones en el marco de la prevención de la delincuencia. Las evaluaciones deben tener en cuenta no solamente los efectos de la delincuencia sino también la consecución de beneficios más amplios, como por ejemplo una resolución de los temores o una mejor confianza de los participantes en procesos encaminados a resolver problemas. Hay que evaluar el posible costo de la intervención, como por ejemplo el desplazamiento del delito o la infracción potencial de la intimidad y de la libertad. Si las intervenciones son prometedoras, las evaluaciones deben procurar identificar la forma de mejorarlas y, mediante evaluaciones eficaces del costo, sugerir medidas para apoyarlas.

III. Cooperación internacional

20. Los Estados Miembros, al crear un marco internacional de prevención de la delincuencia, deben fijar tareas útiles, viables y concretas que tengan en cuenta los principales instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos y la prevención de la delincuencia, como por ejemplo la Convención sobre los Derechos del Niño (resolución 44/25 de la Asamblea General, anexo), la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (resolución 48/104), las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad) (resolución 45/112, anexo), así como el proyecto de texto de la Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI, y el proyecto de convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional.

21. La estrategia debe ser compatible con las demás reglas y normas pertinentes de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, y apoyarlas.

22. Debe facilitarse el intercambio internacional de información sobre las prácticas más prometedoras en términos de eficacia y respeto de los derechos humanos.

23. De conformidad con las reglas y normas antes mencionadas, debe prestarse asistencia técnica a los Gobiernos para que elaboren y apliquen estrategias eficaces de seguridad de la comunidad y prevención de la delincuencia en los planos nacional, regional y local.