NACIONES UNIDAS
Oficina contra la Droga y el Delito

UN-HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE



Por un futuro mejor para las ciudades

CUESTIONES INTERSECTORIALES

Instrumento de evaluación de las necesidades en materia de prevención de la delincuencia

RECOPILACIÓN DE INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN DE LA JUSTICIA PENAL

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC) PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (ONU-Hábitat)

Instrumento de evaluación de las necesidades en materia de prevención de la delincuencia

RECOPILACIÓN DE INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN DE LA JUSTICIA PENAL

NACIONES UNIDAS
Nueva York, 2009

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
HS/188/10S
ISBN 978-92-1-132289-7

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no entrañan, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, de la delimitación de sus fronteras o límites, de su sistema económico, ni de su grado de desarrollo. Los análisis, conclusiones y recomendaciones de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), del Consejo de Administración de ONU-Hábitat o de sus Estados miembros. Podrán reproducirse pasajes cortos sin autorización a condición de que se mencione la fuente

Prefacio

El presente *Instrumento de evaluación de las necesidades en materia de prevención de la delincuencia* es una herramienta de evaluación elaborada conjuntamente por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) con la idea de prestar asistencia a la programación conjunta en los países. El instrumento supone un paso fundamental hacia la adopción de enfoques más integrados y sostenibles en la esfera de la prevención de la delincuencia, así como un importante avance en materia de colaboración interinstitucional a nivel nacional.

En el memorando de entendimiento firmado en 2003, ambos organismos reconocieron la necesidad de idear enfoques adecuados que también permitieran prevenir la delincuencia a nivel local, en particular en entornos urbanos, así como la posibilidad de elaborar herramientas a tal efecto de forma conjunta. Este instrumento constituye un primer paso fundamental de la comunidad internacional para dar una respuesta más integrada y eficaz al problema de la prevención de la delincuencia.

Tal y como se señala en los distintos instrumentos adoptados por las Naciones Unidas con el fin de ayudar a prevenir el delito, la puesta en marcha de intervenciones locales adecuadas es indispensable para combatir el problema de la delincuencia de forma preventiva. La prevención de la delincuencia urbana también ha recibido especial atención por la comunidad internacional. El presente instrumento de evaluación, elaborado como parte de la *Recopilación de instrumentos de evaluación de la justicia penal* preparados por la UNODC desde 2006, aborda por vez primera la prevención de la delincuencia desde una perspectiva nacional, provincial y local/municipal, con el fin de convertirse en un instrumento de evaluación general que sirva de base en la evaluación de las necesidades y el diseño de programas integrados de la UNODC y ONU-Hábitat.

La Recopilación de instrumentos de evaluación de la justicia penal tiene por objeto ayudar a evaluar las necesidades nacionales en el ámbito de la justicia penal y la prevención de la delincuencia, de manera que pueda prestarse una asistencia técnica oportuna y eficaz.

Es fundamental que el presente instrumento se utilice conjuntamente con la *Recopilación de Instrumentos de evaluación de la justicia penal*, donde se examinan cuatro sectores básicos de la justicia: actuación policial, acceso a la justicia, medidas privativas y no privativas de libertad, y cuestiones transversales (a saber, información sobre justicia penal, justicia de menores, víctimas y testigos, y cooperación internacional). Las referencias a los demás instrumentos están indicadas en el texto en **negrita**, si bien es conveniente tener una visión de conjunto previa de los otros componentes. Debido a su enfoque multisectorial, en general, y, en particular, cuando se tratan los problemas del contexto urbano, también es preciso hacer alguna referencia específica a los componentes generales del sector.

De manera similar, los instrumentos "sectoriales" creados por ONU-Hábitat, tales como la elaboración rápida de perfiles del sector urbano para la sostenibilidad, que pueden encontrarse en el sitio web de ONU-Hábitat (www.unhabitat.org), incluyen un componente que permite integrar la prevención de la delincuencia en intervenciones de desarrollo urbano de corte más tradicional.

En lo que concierne a la metodología de evaluación, es importante consultar el capítulo de **Introducción** de la *Recopilación de instrumentos de evaluación de la justicia penal*, que ofrece una valiosa orientación sobre la forma en que los evaluadores deben utilizar la información de orientación (**Utilización de los instrumentos**) y las **Directrices generales para realizar las evaluaciones.** Éstas se basan en la experiencia de numerosos expertos en la materia y serán particularmente útiles para los evaluadores externos cuando tengan que precisar las atribuciones de

una misión, preparar el material de referencia e informarse sobre el país antes de emprender un viaje, así como para aprender a escuchar y a obtener respuestas durante la misión de evaluación y con posterioridad a ésta.

De igual modo que los demás instrumentos de evaluación, el *Instrumento de evaluación de las necesidades en materia de prevención de la delincuencia* es un documento dinámico que será actualizado a través de Internet; se anima a los usuarios a formular observaciones, correcciones y propuestas a la UNODC escribiendo a criminal.justice@unodc.org.

Nota de agradecimiento

El Instrumento de evaluación de las necesidades en materia de prevención de la delincuencia ha sido preparado por Margaret Shaw del Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, miembro de la red de institutos del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, para la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el programa Ciudades más Seguras del programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat).

El primer borrador del Instrumento fue examinado por un grupo de expertos en una reunión celebrada en Berlín del 2 al 4 de julio de 2008. La UNODC y ONU-Hábitat desean agradecer la valiosa aportación realizada por los expertos que participaron en esa reunión, a saber: Arturo Alvarado, Kauko Aromaa, Rosemary Barberet, Edson Barroso, Claudio Beato, Otto Boenke, Oscar Bonilla, Elías Carranza, Anthony Harriott, Peter Homel, Aarne Kinnunen, Mary Anne Kirvan, Erich Marks, Valerie Sagant, Masamba Sita, Cindy Smith, Elrena Van der Spuy y Johanna Wysluch.

También han contribuido a la elaboración del Instrumento Laura Petrella (ONU-Hábitat), Hatem Aly, Estela Maris Deon, Alexandra Martins, Slawomir Redo, Anna Giudice Saget, Mia Spolander y Oliver Stolpe de la UNODC, con la asistencia de Nadïa Freudiger y Esther Saabel (en prácticas) y Mark Schott (Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la Secretaría).

Índice

Página

1. Introducción .....
   1. A quién van dirigidos los instrumentos de evaluación.....
   2. Razones para evaluar las necesidades en materia de prevención de la delincuencia .....
   3. Cómo efectuar una evaluación de la prevención de la delincuencia.....
   4. Normas y reglas por las que se rige la prevención de la delincuencia .....
2. Panorama general .....
   1. Datos estadísticos de carácter general.....
   2. Fuentes de datos e indicadores de resultados de la prevención de la delincuencia.....
   3. Marco jurídico y normativo .....
3. Marco y capacidad nacionales para la prevención de la delincuencia.....
   1. Estrategia nacional.....
   2. Infraestructura nacional .....
4. Estrategias y capacidad regionales, estatales y provinciales de prevención de la delincuencia
5. Estrategias y capacidad locales en materia de prevención de la delincuencia.....
6. Investigación y base de conocimientos .....
   1. Investigación.....
   2. Capacitación y adquisición de competencias.....
7. Alianzas y coordinación .....
8. Sostenibilidad de las estrategias y programas de prevención de la delincuencia .....
9. Problemas y percepciones específicas sobre la delincuencia .....
10. Grupos específicos .....
   1. Políticas específicamente dirigidas a evitar la exclusión social.....
11. Gestión y coordinación.....
   1. Coordinación general.....
   2. Coordinación de los donantes .....
   3. Cooperación internacional .....

Anexos

I. Documentos y recursos esenciales .....

II. Lista de comprobación para los evaluadores.....

"En el ámbito de la justicia y el Estado de derecho, es mucho más efectivo prevenir que curar. . . La prevención es el primer imperativo de la justicia." [1]

[1] S/2004/616, párrafo. 4.

1. Introducción

El presente Instrumento de evaluación de las necesidades en materia de prevención de la delincuencia ha sido concebido como un componente integral de la **Recopilación de instrumentos de evaluación de la justicia penal**, elaborados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)[2], en la categoría de instrumentos transversales[3]. Este instrumento complementará el manual técnico que aparecerá próximamente y acompañará a las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención del delito, adoptadas por el Consejo Económico y Social en su resolución 2002/13, y las Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana (resolución 1995/9).

1. A quién van dirigidos los instrumentos de evaluación

Los instrumentos de evaluación han sido concebidos como instrumentos dinámicos, con el fin de que los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones de donantes y los gobiernos, los funcionarios públicos encargados de organizar la prevención de la delincuencia, y otras organizaciones y personas puedan:

- realizar una evaluación de las necesidades en materia de delincuencia;
- definir áreas de asistencia técnica;
- ayudar a los organismos a diseñar intervenciones que incorporen las reglas y normas de las Naciones Unidas sobre prevención del delito;
- colaborar en las labores de formación en ese ámbito.

El capítulo de **Introducción** de la **Recopilación de instrumentos de evaluación de la justicia penal** ofrece orientación sobre cómo utilizar los instrumentos y llevar a cabo una evaluación. El Instrumento de evaluación de las necesidades en materia de prevención de la delincuencia no tiene por objeto la realización de una evaluación pormenorizada de las necesidades de un país (o una ciudad), sino facilitar una evaluación inicial basada en un conjunto de preguntas acerca de aspectos tales como factores socioeconómicos y relativos a la delincuencia, fuentes de datos, problemas y capacidad. Ofrece ejemplos sobre el tipo de personas a quiénes hay que dirigirse y el espectro de temas que han de tratarse. Además, constituye una guía práctica acerca de problemas y cuestiones fundamentales para los evaluadores encargados de examinar las necesidades nacionales y locales en materia de prevención de la delincuencia. El instrumento de evaluación no pretende ser una guía o una lista de comprobación rígida, sino una base sobre la que efectuar una evaluación inicial contextualizada que tenga en cuenta las condiciones y la capacidad específicas del país, así como las opiniones y experiencia de las principales autoridades, las partes interesadas y la ciudadanía, a nivel nacional y local.

2. Razones para evaluar las necesidades en materia de prevención de la delincuencia

Las Directrices para la prevención del delito de 2002 (párrafo 3) establecen que la expresión prevención del delito engloba "las estrategias y medidas encaminadas a reducir el riesgo de que se produzcan delitos y sus posibles efectos perjudiciales para las personas y la sociedad, incluido el temor a la delincuencia, y a intervenir para influir en sus múltiples causas".

---

[2] Véase www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html.

[3] Actualmente, las cuestiones transversales están relacionadas con la **Información sobre justicia penal, Justicia de menores, Víctimas y testigos,** y **Cooperación internacional.**

En la cuarta sección, *infra*, se exponen con más detalle cuáles son los principios que rigen la prevención de la delincuencia y cómo deben ponerse en práctica. En esta sección se examina por qué es importante que se analicen la prevención de la delincuencia y las necesidades nacionales al respecto, además de considerar las necesidades de asistencia de los países para desarrollar y actualizar sus sistemas de justicia penal.

En muchos países, la prevención de la delincuencia se ha considerado tradicionalmente competencia de la policía, o bien como algo que emana de los aspectos disuasorios de la ley o de la represión de los delincuentes. Ahora bien, gracias a la creciente innovación e investigación que ha habido en todo el mundo y a la experiencia adquirida, actualmente se reconoce que la delincuencia obedece a múltiples causas y que hay muchos otros sectores de la sociedad que pueden influir en los niveles de delincuencia, y que, por tanto, han de actuar para contribuir a prevenirla. La policía no puede hacerlo por sí sola.

Las reglas y normas adoptadas por las Naciones Unidas en la esfera de la prevención de la delincuencia a lo largo de los últimos 14 años reflejan el hecho conocido de que entre los elementos que hacen aumentar o disminuir los delitos y la violencia se encuentran muchos factores de carácter social, económico y ambiental. Tal y como subrayan las Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana de 1995 y las Directrices para la prevención del delito de 2002, los distintos niveles de la administración pública tienen una función mucho más amplia que desempeñar a la hora de establecer estrategias proactivas en lugar de reactivas destinadas a prevenir y reducir la delincuencia y la victimización. Los servicios de vivienda, sanidad, creación de empleo y esparcimiento, así como los servicios sociales y ambientales tienen un efecto decisivo sobre los niveles de delincuencia cuando trabajan en alianza con la policía y el sector de la justicia.

Más importante, si cabe, es el hecho de que éste no es sólo cometido de la Administración, sino que concierne a la comunidad y a las organizaciones de la sociedad civil, que han de trabajar en alianza con los gobiernos y las instituciones públicas y privadas. Ésa es la razón por la que en el presente Instrumento se subraya la necesidad de comprender el modo en que se consigue que reine la seguridad y la protección en un contexto específico y cuáles son las medidas que pueden adoptarse para contribuir al buen gobierno y apoyar la participación de las comunidades y partes interesadas en la prevención de la delincuencia.

Las evaluaciones de los programas de prevención de la delincuencia de muchos países también han puesto de manifiesto que una buena planificación de las estrategias y los programas puede ser rentable y ofrecer una buena relación costo-beneficio[4]. El dinero que se invierte en esa tarea, permite ahorrar y reducir considerablemente el gasto en justicia penal y en programas sociales, y aportar beneficios sociales y económicos de otro tipo, como el aumento de la renta del trabajo o la reducción del gasto sanitario.

Pese a todo, la convicción de que de algún modo es posible llegar a la prevención mediante el establecimiento de un estado de derecho[5] y un sistema de justicia penal adecuado sigue estando muy arraigada en muchos países. Se ha dado por sentado que disponer de un sistema de justicia penal bien dotado y gestionado no sólo es la mejor forma de crear instituciones democráticas robustas, sino también de prevenir la delincuencia. Pero cada vez es más evidente que eso no es necesariamente así. Así por ejemplo, en países desarrollados como el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, tras un período de diez años en que ha habido un aumento

---

[4] Véase I. Waller y D. Sansfacon, Investing Wisely in Crime Prevention: International Experiences (Washington, D.C., Bureau of Justice Assistance, 2000); y R. Homel y A. Morgan, *Evaluating Crime Prevention Pathways for Australia and Asia* (Canberra, ACT, Australian Institute of Criminology, 2008).

[5] El principio constitucional básico que requiere que el ejercicio del gobierno se lleve a cabo con arreglo a la ley.

considerable de las penas, los efectivos policiales y los recursos destinados a la justicia de menores, sigue incrementándose el número de jóvenes que ha sido puesto a disposición del sistema de justicia penal, y ha sido acusado o detenido[6].

Es más, parece evidente que en los países en desarrollo no podrá alcanzarse el desarrollo, si no se resuelven los problemas cotidianos de seguridad y protección en el país o la ciudad de que se trate, lo que está particularmente relacionado con el presente instrumento de evaluación. No es suficiente con aumentar la eficiencia y la capacidad del sistema judicial, o con formar a la policía y al personal de prisiones. Deben abordarse todos los factores que contribuyen a la delincuencia, como la exclusión social y la falta de empleo o de acceso a servicios adecuados de salud, vivienda o ambientales. Hay un amplio espectro de organizaciones de donantes, países y organismos internacionales que en este momento reconocen que la delincuencia afecta a la calidad de vida de los ciudadanos, destruye el capital social y humano, desalienta la inversión y socava la democracia[7].

Tal y como promueven las Directrices sobre prevención del delito, el presente Instrumento parte de la base de que la prevención de la delincuencia es una labor multisectorial e integrada. No es, pues, únicamente un "asunto de justicia penal" y ha de abordarse mediante el examen de los factores causales y los vectores de la delincuencia, con el fin de determinar cuáles son las medidas más adecuadas. El sistema de justicia puede ser un punto de partida fundamental, y en muchos contextos puede tener una función decisiva a la hora de prevenir la delincuencia; ahora bien, la evaluación ha de englobar un conjunto de agentes y dimensiones mucho más amplio, con el fin de aportar información y orientación suficientes que permitan emprender acciones acertadas y sostenibles.

De qué manera la delincuencia entorpece el desarrollo en África[a]

- *La delincuencia destruye el capital social y humano de África*: la delincuencia degrada la calidad de vida y puede obligar a los trabajadores cualificados a irse al extranjero; la victimización, así como el miedo a la delincuencia, interfieren con el progreso de quienes se quedan. La delincuencia dificulta el acceso a posibles oportunidades de empleo y educación, y desalienta la acumulación de bienes.
- *La delincuencia aleja de África la actividad comercial*: los inversores consideran que la delincuencia de África es un signo de inestabilidad social, que incrementa los costos de cualquier actividad comercial. Aún más perjudicial es la corrupción, quizá el mayor obstáculo al desarrollo. Además, el turismo, sector de una gran y creciente importancia para África, es particularmente sensible a la delincuencia.
- *La delincuencia mina las instituciones del Estado*: La delincuencia y la corrupción destruyen la relación de confianza entre la población y el Estado, lo que socava la democracia. Aparte de la pérdida directa de renta nacional a consecuencia de la corrupción, la delincuencia puede corroer la base fiscal a medida que los ricos sobornan a los funcionarios de hacienda y los pobres se sumen en la economía sumergida. La corrupción desvía los recursos hacia proyectos de obras públicas amañados, a costa de la educación y los servicios sanitarios.

---

[6] E. Solomon y R. Garside, *Ten Years of Criminal Justice under Labour: an Independent Audit* (Londres, Centre for Crime and Justice Studies, 2008).

[7] Véase, por ejemplo, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Crime and Development in Africa* (Viena, UNODC, 2005), *Crimen y desarrollo en Centroamérica: atrapados en una encrucijada* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta B.07.IV.5); y *Maximizing the Effectiveness of the Technical Assistance Provided in the Fields of Crime Prevention and Criminal Justice* (HEUNI Report Series Núm. 49, 2006); *Crime, Violence and Economic Development in Brazil: Elements for Effective Public Policy (*World Bank Report Núm.36525, 2006); y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *Global Report on Human Settlements 2007: Enhancing Urban Safety and Security* (Londres, Earthscan, 2007).

[a] Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Crime and Development in Africa* (Viena, UNODC, 2005), p. 67.

Ocuparse de la seguridad cotidiana también es necesario para alcanzar los **Objetivos de Desarrollo del Milenio**, establecidos en 2000, cuya finalidad es reducir la pobreza, el hambre, la mortalidad infantil, y el VIH/SIDA y otras enfermedades, y mejorar la educación, la igualdad entre los sexos, la salud y el desarrollo ambiental en 2015 a más tardar (véase el recuadro que figura *infra*). Si no hay seguridad y protección de forma cotidiana, es poco probable que prosperen la población, las empresas y el empleo, y que aumente la productividad.

Objetivos de Desarrollo del Milenio[a] que han de alcanzarse en 2015

1. *Erradicar la pobreza extrema y el hambre*

   Meta 1. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos inferiores a 1 dólar por día.

   Meta 2. Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes.

   Meta 3. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.

2. *Lograr la enseñanza primaria universal*

   Meta 1. Asegurar que, en 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.

3. *Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer*

   Meta 1. Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015.

4. *Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años*

   Meta 1. Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de niños menores de cinco años.

5. *Mejorar la salud materna*

   Meta 1. Reducir en tres cuartas partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna.

   Meta 2. Lograr, para 2015, el acceso universal a la salud reproductiva.

6. *Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades*

   Meta 1. Haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA en 2015.

   Meta 2. Lograr, para 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten.

   Meta 3. Haber detenido y comenzado a reducir, en 2015, la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves.

7. *Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente*

   Meta 1. Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente.

   Meta 2. Haber reducido y haber ralentizado considerablemente la pérdida de diversidad biológica en 2010.

Meta 3. Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible a agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

Meta 4. Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales.

8. *Fomentar una alianza mundial para el desarrollo*

Meta 1. Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo.

Meta 2. Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.

Meta 3. Encarar de manera integral los problemas de la deuda de los países en desarrollo.

Meta 4. En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios asequibles.

Meta 5. En cooperación con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de la información y las comunicaciones.

———

[a] Los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas fueron adoptados por la Asamblea General en su resolución 55/2 de 8 septiembre 2000. En *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe 2008* (publicación de las Naciones Unidas, Número de venta S 08.I.18) se documentan los progresos realizados hasta el momento con respecto a la consecución de los objetivos (véase www.un.org/ milleniumgoals).

Por consiguiente, las estrategias de prevención, cuando están bien planificadas y ejecutadas, pueden desempeñar un papel importante y eficaz en la reducción de los niveles de delincuencia. Es preciso, pues, dotar de recursos a ese sector, al tiempo que se destinan recursos y se presta asistencia técnica a la modernización y robustecimiento del sector de la justicia. El estado de derecho y un buen sistema judicial no son requisitos suficientes. Hay que planificar e incorporar, al mismo tiempo, estrategias eficaces para prevenir la delincuencia y la violencia.

3. Cómo efectuar una evaluación de la prevención de la delincuencia

El ejercicio de la prevención de la delincuencia suele ser mucho menos notorio que en el caso de la mayoría de los componentes del sistema de justicia penal, como los servicios de policía o de prisiones. Afecta a un conjunto más amplio de servicios e instituciones, de forma que evaluar las necesidades del país no es tan sencillo como en el caso de otro tipo de evaluaciones. Además, cada país es único en cuanto a su contexto histórico, político, económico y sociocultural. Algunos países pueden disponer de una estrategia nacional de prevención de la delincuencia y contar con un programa de ejecución de algún tipo. Los países con estructuras federales pueden tener estrategias nacionales o estrategias para cada estado o provincia. Algunas corporaciones locales también pueden disponer de sus propias estrategias de prevención.

Las estrategias de prevención de la delincuencia que engloban a distintas instituciones y servicios no son fáciles de aplicar y mantener, aún en países que tienen la ventaja de disponer de recursos y capacidad. En muchos países en desarrollo, en países en transición y, en particular, en países que salen de situaciones de conflicto, es muy probable que haya muchos problemas, como la debilidad de los

sistemas de justicia penal, el abuso de poder, las violaciones de los derechos humanos y la corrupción. Seguramente muchos países no cuenten con sistemas de recogida de datos fiables y exhaustivos, y es probable que falten recursos para aplicar las estrategias públicas o las leyes.

No obstante, hay ciertos elementos estructurales, como las prácticas de gobierno, la legislación, la capacidad organizativa, los medios para obtener datos y la capacidad de investigación, la sociedad civil, el sector privado y los medios de comunicación, así como la información sobre las características socioeconómicas y demográficas, y los problemas que afectan a grupos o ámbitos específicos, que pueden ser utilizados para obtener una visión de conjunto respecto de cuál ha de ser la estrategia de prevención de la delincuencia, cuáles son los medios de que se dispone y qué problemas habrá que afrontar mediante esa estrategia. Eso, a su vez, permitirá obtener una idea de las necesidades inmediatas y a más largo plazo en materia de creación de capacidad y de formación en prevención de la delincuencia.

Tal y como se ha subrayado en otras secciones de la **Recopilación de Instrumentos de Evaluación de la Justicia Penal,** es importante tener un conocimiento amplio del marco jurídico e institucional vigente en el país que se esté evaluando, ya que su sistema de justicia penal, y sus estructuras y capacidad institucionales afectarán a sus posibilidades de prevención. La Recopilación de Instrumentos ofrece una útil visión de conjunto de los sistemas y conceptos jurídicos, y de algunas cuestiones transversales —información sobre justicia penal, justicia de menores, víctimas y testigos, y cooperación internacional— que afectan a las posibilidades de formular estrategias de prevención de la delincuencia.

También hay que prestar atención a las estructuras de descentralización, pues los países poseen mecanismos muy diferentes de descentralización y reparto de competencias entre los distintos niveles del Estado, y no sólo entre los ministerios o departamentos nacionales.

Entre los interlocutores clave que deben consultarse para realizar una evaluación (que podrían estar ya trabajando en alguna forma de prevención estratégica de la delincuencia) figuran los ministerios federales o centrales responsables de áreas como justicia, interior o gobierno local. Las principales competencias pueden delegarse en una subsecretaría o un órgano policial central. Otros actores y fuentes importantes que sería necesario consultar son los ministerios responsables de la remodelación o reordenación urbanas, la salud pública, la educación, el empleo, los asuntos sociales, los asuntos de la mujer, la juventud y los servicios a las familias, y el sistema de justicia. Debe consultarse a las autoridades provinciales, cuando existan, y a las autoridades locales (urbanas y rurales), las organizaciones cívicas, el sector empresarial y las organizaciones de donantes.

Con el fin de evaluar las necesidades y prioridades inmediatas, a corto, medio y largo plazo de un país, el presente instrumento de evaluación formula, entre otras, las siguientes preguntas básicas:

- ¿Quién tiene competencia en materia de prevención de la delincuencia?
- ¿Qué grado de desarrollo ha alcanzado el país respecto de su capacidad de prevención?
- ¿Cuáles son los elementos que existen para un plan estratégico?; por ejemplo, leyes, políticas, competencias departamentales, financiación, programas, formación y sistemas de vigilancia.
- ¿Cuáles son los principales problemas de delincuencia que tiene el país o que quiere resolver?
- ¿Cuáles son las principales poblaciones vulnerables que corren un mayor riesgo de caer en la delincuencia o de convertirse en víctimas de ésta?

- ¿En qué zonas se concentran principalmente los problemas de delincuencia (rurales, urbanas, etc.)?
- ¿Cuáles son los principales factores urbanos que afectan a la incidencia de la delincuencia?
- ¿Cuáles son los principales factores rurales que afectan a la incidencia de la delincuencia?
- ¿De qué medios se dispone para crear y mantener una estrategia de prevención de la delincuencia?
- ¿Qué asistencia técnica se ha recibido recientemente o se está recibiendo en este momento?

En consonancia con el resto de las secciones de la **Recopilación de instrumentos**, y partiendo de los principios y planteamientos recomendados por las Directrices para la prevención del delito, en el presente instrumento de evaluación se describe un conjunto de diez áreas generales de investigación:

- Información general sobre el país, incluidas fuentes de datos y marcos jurídicos.
- Estructuras nacionales de prevención y capacidad existentes.
- Situación de las estrategias y la capacidad provinciales.
- Estrategias y capacidad locales.
- Investigación y base de conocimientos.
- Alianzas y capacidad de coordinación.
- Sostenibilidad, vigilancia y evaluación.
- Problemas y percepciones específicas sobre la delincuencia.
- Grupos vulnerables específicos.
- Gestión y coordinación.

En cada una de esas áreas se proporciona un conjunto de preguntas que permiten canalizar el proceso de evaluación, aunque es posible que no todas las preguntas sean adecuadas para todos los países y que algunas de ellas sean difíciles de contestar.

El Anexo I proporciona una lista de recursos, documentos, instituciones y organizaciones esenciales que pueden contribuir a obtener información pertinente con relación a las preguntas propuestas para cada área.

El Anexo II facilita una lista de comprobación para los evaluadores, donde se resumen las necesidades, los medios disponibles y las fuentes de información en materia de prevención de la delincuencia; ahora bien, tal y como se ha subrayado antes, la lista tiene un carácter orientativo y no es ni definitiva ni exhaustiva.

Tal y como se indica en el prefacio del presente instrumento de evaluación, es fundamental que éste sea utilizado junto con la **Recopilación de instrumentos de evaluación de la justicia penal** y sus **cuatro secciones básicas**, a saber**:**

- **Actuación policial.** Seguridad pública y servicios de policía; integridad y responsabilidad de la policía; investigación de delitos; sistemas de inteligencia e información de la policía.
- **Acceso a la justicia.** Tribunales; independencia, imparcialidad e integridad del poder judicial; servicios de la fiscalía; defensa jurídica y asistencia letrada.

- **Medidas privativas y no privativas de libertad.** Sistema penitenciario; detención con anterioridad a la decisión judicial; medidas sustitutivas a la privación de libertad; reintegración social.
- **Cuestiones transversales.** Información sobre justicia penal; justicia de menores; víctimas y testigos; cooperación internacional.

En el texto se indican las referencias a esos instrumentos, si bien puede resultar de utilidad tener una perspectiva general previa de los demás componentes.

Por último, es importante leer la **Introducción** a la **Recopilación de instrumentos**, ya que ofrece indicaciones útiles sobre el modo en que los evaluadores deben utilizar la información de orientación, en especial las [páginas 4 a 8], **Utilización de los instrumentos** y **Directrices generales para realizar las evaluaciones.**

Éstas se basan en la experiencia de numerosos expertos en la materia. Serán particularmente útiles para los evaluadores externos a la hora de precisar las atribuciones de una misión, preparar el material de referencia e informarse sobre el país y su contexto político antes de iniciar el trabajo de campo. Ello también incluye determinar el nivel de esfuerzo necesario, los recursos disponibles para la evaluación, la duración que tendrá el ejercicio de evaluación y si es preciso prever un equipo nacional o local con el fin de que preste apoyo a una misión externa o, en caso contrario, si la evaluación será efectuada por un equipo nacional o internacional, o por una combinación de ambos.

Las directrices generales también orientan sobre el modo de escuchar, obtener respuestas y corroborar la información durante la misión de evaluación. Así, por ejemplo, durante una misión podría ser conveniente utilizar distintos instrumentos de investigación, tales como estudios de referencia, entrevistas, grupos de discusión, cuestionarios o encuestas y visitas sobre el terreno, con el fin de recopilar información. Las directrices también subrayan que las misiones de evaluación han de considerarse el primer paso en una relación de colaboración, cuyo fin es desarrollar la capacidad: no se trata de inspecciones y no deben efectuarse como tales.

Habida cuenta de la complejidad de las cuestiones que se examinan en las labores de prevención de la delincuencia, suele ser aconsejable diseñar la misión de evaluación en estrecha colaboración con los homólogos locales a diferentes niveles, quienes podrán contribuir a movilizar a las distintas partes interesadas y motivarlas para que colaboren con la misión. Esto debe plantearse teniendo en cuenta las expectativas que puede crear una misión de estas características en lo que respecta a la asistencia y la cooperación técnicas futuras.

Por último, dado el enfoque adoptado en el presente instrumento con relación a la prevención de la delincuencia y la existencia general de equívocos respecto del propio concepto de prevención de la delincuencia al margen de lo que se entiende por aplicación de la ley, es muy importante que la misión de evaluación se tome el tiempo necesario para presentar los conceptos que vayan a utilizarse y el enfoque adoptado en su labor. Ello servirá de ayuda a la hora de pedir la información pertinente a los interlocutores locales y, en algunos casos, para estimular el debate local sobre la diversidad de enfoques y funciones.

La **Introducción** también contiene indicaciones sobre cómo proceder una vez finalizada la misión; cuál debe ser el contenido del informe del evaluador y qué debe transmitir. Esto incluye definir las prioridades y áreas de asistencia técnica con respecto a la adopción de medidas inmediatas (gran efecto/acción de bajo costo, etc.); medidas a corto plazo (actuaciones palpables, emergencias, búsqueda de consenso); a mediano plazo (nuevas investigaciones y planificación estratégica, concienciación pública, creación de coaliciones); y a largo plazo (reformas legislativas y penales, cambios normativos importantes, planificación y cálculo de costos a largo plazo).

4. Normas y reglas por las que se rige la prevención de la delincuencia[8]

Las normas y reglas sobre prevención del delito adoptadas por el Consejo Económico y Social en 1995 y 2002 sientan los principios sobre los que debe basarse la prevención de la delincuencia, qué es lo que ésta entraña, quién debe intervenir y cuál será la metodología de trabajo.

Las normas subrayan que, debido a que la delincuencia tiene múltiples causas, es necesario adoptar un enfoque coordinado y multisectorial; también recalcan que las autoridades públicas de todos los niveles tienen una función importante que desempeñar. El gobierno nacional (y las autoridades provinciales) desempeñan un papel fundamental en la creación de normas y en la puesta en marcha y facilitación de las actuaciones. Las autoridades de los gobiernos locales tienen un papel esencial a la hora de elaborar programas adaptados a las circunstancias locales, dado que la delincuencia se "vive" a nivel local y de vecindario, y muchas de las causas pueden atajarse localmente.

Las estrategias de prevención han de ser equilibradas y estar dirigidas a los factores causales. Puede adoptarse un amplio espectro de enfoques, que van desde actuaciones ambientales y situacionales, que reducen la posibilidad de delinquir; intervenciones educativas y sociales, que promueven el bienestar y actúan reforzando la capacidad de resistencia de las familias, los niños y los jóvenes a participar en actos delictivos o a ser objeto de victimización; enfoques basados en la comunidad, que contribuyen a crear capacidad local y cohesión social; hasta enfoques basados en la reinserción social, cuya finalidad es prevenir la reincidencia.

Esa metodología supone trabajar con diferentes departamentos y servicios públicos, así como en alianza con la sociedad civil, haciendo un cuidadoso diagnóstico de los problemas, elaborando y aplicando planes de acción, y vigilando y evaluando los resultados a fin de ir ajustando los programas y las políticas. Las directrices hacen un gran hincapié en la utilización de datos contrastados válidos como base de las actuaciones y los programas, y en la incorporación de las evaluaciones.

La existencia del estado de derecho, el reconocimiento de los derechos humanos y la aplicación de políticas que engloben a todos los sectores y grupos de la sociedad son fundamentales a la hora de formular estrategias de prevención de la delincuencia.

Seis principios rectores de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia[a]

1. Principio del estado de derecho.
2. Principio de la inclusión socioeconómica
3. Principio de la atención centrada en la comunidad.
4. Principio de asociación.
5. Principio de sostenibilidad y rendición de cuentas.
6. Principio de la práctica basada en datos contrastados.

[a] Basados en las directrices de 1995 y 2002, S. Redo, "Six United Nations guiding principles to make crime prevention work", en M. Coester y E. Marks, *International Perspectives of Crime Prevention* (Monchengladbach, Forum Verlag Godesburg, 2008).

---

[8] Ambos conjuntos de directrices pueden encontrarse en la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal (Naciones Unidas, Nueva York, 2006), tercera parte (disponible en http://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_es.pdf).

Se han elaborado muchas guías e instrumentos basados en las directrices de las Naciones Unidas, que proporcionan ejemplos de políticas y programas estratégicos de prevención de la delincuencia nacionales y locales, y de proyectos e iniciativas eficaces[9]. También se han publicado numerosos informes de investigación internacionales sobre los factores de riesgo que predisponen a la delincuencia y la victimización. Éstos ponen de manifiesto que si bien siempre habrá factores nacionales y locales específicos que faciliten la delincuencia, también existen numerosas similitudes[10]. Los factores individuales y familiares, la exposición a la violencia, las malas condiciones de vivienda, las condiciones ambientales, de escolaridad y de la comunidad, y las desigualdades constituyen factores de riesgo de la delincuencia y la victimización, a menudo exacerbados por la presencia de drogas y armas, así como la falta de oportunidades de reintegración social de antiguos delincuentes.

En las secciones que siguen a continuación se describen los principales marcos de las directrices de las Naciones Unidas adoptadas en 1995 y de las adoptadas en 2002, cuyo objeto fue el de actualizar y completar las recomendaciones de 1995.

Las **Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana** señalan (párrafo 2) que la delincuencia urbana se caracteriza por una multiplicidad de factores y formas, y requiere la adopción de un enfoque interinstitucional y dar una respuesta coordinada en el plano local.

En ellas se establecen los principios básicos para combatir la delincuencia urbana:

a) **Enfoque local de los problemas**, que incluirá:

i) Un diagnóstico local o una auditoría de la seguridad y los problemas de delincuencia;

ii) La determinación de todos los agentes pertinentes que deberían participar;

iii) La institución de mecanismos de consulta;

iv) La elaboración de posibles soluciones a estos problemas en el contexto local;

b) **Plan de acción integrado para la prevención del delito**, en el que se deberá:

i) Definir la naturaleza y los tipos de problemas delictivos y sus causas;

ii) Definir los objetivos que se hayan fijado y los plazos en que deban alcanzarse;

iii) Describir la acción prevista y las responsabilidades respectivas de los que intervengan en la ejecución del plan;

iv) Considerar la posibilidad de hacer intervenir a una gama de actores, además del sector de la justicia, que representen a las autoridades elegidas, los trabajadores sociales y de la educación, el sector de la

---

[9] Véase, por ejemplo, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, *El papel del gobierno local en la seguridad de las comunidades* (Crime Prevention Series Núm.2); Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos *Safer Cities Toolkit* (Nairobi, ONU-Hábitat, 2007); y Centro internacional para la prevención de la criminalidad, *Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas* (Montreal, Canadá, CIPC, 2008) y *Compendio internacional de prácticas sobre prevención de la criminalidad para fomentar la acción a través del mundo* (Montreal, Canadá, CIPC, 2008).

[10] Véase, por ejemplo, J. Van Dijk, *The World of Crime: Breaking the Silence on Problems of Security, Justice and Development across the World* (Thousand Oaks, California, Sage, 2007); R. Homel, "Developmental crime prevention", N. Tilley, *Handbook on Crime Prevention and Community Safety* (Cullumpton, Devon, United Kingdom, Willan, 2005); y *Handbook on Planning and Action for Prevention in Southern Africa and the Caribbean Regions* (United Nations publication, Sales Núm.E.09.IV.1).

vivienda y la salud, las organizaciones comunitarias, el sector económico, los medios de transporte, las empresas y comercios y los medios de comunicación social;

v) Examinar el interés que reviste la prevención del delito para cada uno de estos sectores;

vi) Considerar la prevención primaria, la prevención de la reincidencia y la protección de las víctimas.

Para ejecutar el plan de acción, se exhorta a las autoridades públicas centrales a que presten activamente apoyo, formación, asistencia y estímulo a los agentes locales, que adapten las políticas y las estrategias nacionales a las necesidades locales y que organicen mecanismos de consulta y cooperación a nivel central. Se insta a las autoridades a todos los niveles a que respeten los derechos humanos y ofrezcan información y apoyo, así como los medios para evaluar y revisar la estrategia aplicada.

Las Directrices para la prevención del delito de 2002 se basan en las directrices de 1995. En ellas se reconocen los beneficios a largo plazo en función de los costos que se derivan de una planificación eficaz de las estrategias de prevención de la delincuencia (párrafo 1):

> "Hay indicios claros de que las estrategias de prevención del delito bien planificadas no solo previenen el delito y la victimización, sino que también promueven la seguridad de la comunidad y contribuyen al desarrollo sostenible de los países. Las políticas responsables y eficaces de prevención del delito mejoran la calidad de la vida de todos los ciudadanos ... La prevención del delito ofrece oportunidades para aplicar un enfoque más económico a los problemas de la delincuencia."

En el marco de referencia conceptual se explica que la expresión “prevención del delito” engloba las estrategias y medidas encaminadas a reducir el riesgo de que se produzcan delitos y sus posibles efectos perjudiciales para las personas y la sociedad, incluido el temor a la delincuencia, y a intervenir para influir en sus múltiples causas".

La *participación de la comunidad* —definida como la participación de la sociedad civil a nivel local—, la *cooperación* y las *asociaciones* constituyen elementos importantes.

Las directrices de 2002 también detallan la diversidad de enfoques que se han elaborado para prevenir la delincuencia. Éstos tienen su origen en las diferentes bases teóricas de los distintos tipos de práctica de la prevención que se han visto respaldados por abundantes investigaciones y evaluaciones a lo largo de los últimos 20 años o más:

> “La prevención del delito comprende una amplia diversidad de enfoques, entre los que figuran el desarrollo social, la integración comunitaria, la reordenación urbana y la prevención situacional, y la reinserción.”

Los enfoques basados en el desarrollo social y la comunidad tienen como objetivo los grupos y poblaciones más vulnerables, y promueven factores de protección a través de la educación, la salud, las competencias profesionales y la creación de trabajo, la vivienda y los programas de apoyo a la familia y la infancia; intervenciones dirigidas a corregir la marginación y la exclusión, y a fortalecer la capacidad de la comunidad; el apoyo a la solución positiva de conflictos; y estrategias educativas y de sensibilización encaminadas a aumentar la tolerancia y la cultura de la legalidad.

- Los enfoques situacionales tienen por objetivo reducir las posibilidades de que se produzcan delitos y victimización mejorando la ordenación del medio ambiente y la reordenación urbana con relación a elementos tales

como la vivienda, los espacios públicos y de esparcimiento, y las carreteras; aplicando medidas de vigilancia adecuadas que respeten, al tiempo, la intimidad; diseñando bienes de consumo que permitan reducir la delincuencia al mínimo; y fortaleciendo la capacidad del entorno creado, como la vivienda, para ofrecer resistencia a la delincuencia[11].

- La reinserción social puede entenderse como el apoyo que se presta a los delincuentes durante su reincorporación a la sociedad tras su detención. No obstante, una definición más amplia englobaría el período que comienza con el procedimiento penal, hasta la excarcelación y el apoyo posterior a ésta. Las medidas de reinserción social tienen por objeto reducir las tasas de reincidencia, y pueden incluir sentencias alternativas a la detención, mediante la prestación de asistencia al desarrollo moral, profesional y educativo del detenido, y dando apoyo social, psicológico y de otro tipo a las personas que han sido detenidas una vez puestas en libertad[12].

En las directrices también se pide a los gobiernos y a la sociedad civil a que hagan frente a los efectos de la delincuencia organizada a nivel local, por ejemplo, a través de medidas legislativas y administrativas y de estrategias para proteger a los grupos más vulnerables, especialmente a las mujeres y los niños, frente a la trata de personas, entre otras cosas.

Las directrices de 2002 establecen ocho principios básicos en los que deben basarse las acciones dirigidas a la prevención de la delincuencia:

- **Función rectora del gobierno**: a todos los niveles para la creación y el mantenimiento de marcos institucionales para la prevención efectiva de la delincuencia.
- **El desarrollo socioeconómico y la inclusión:** la integración de la prevención de la delincuencia en las políticas sociales y económicas pertinentes, haciendo hincapié en la integración de las comunidades, las familias, los niños y los jóvenes en situación de riesgo.
- **La cooperación y las asociaciones**: entre organismos públicos, la sociedad civil el sector empresarial y demás.
- **Sostenibilidad y rendición de cuentas**: fondos adecuados para establecer y mantener programas y evaluaciones, así como una clara rendición de cuentas respecto de los fondos.
- **Base de conocimientos:** las estrategias, políticas y programas deben tener una base amplia y multidisciplinaria de conocimientos y datos contrastados sobre los problemas de la delincuencia, sus causas y las prácticas que hayan resultado eficaces.
- **Los derechos humanos, el estado de derecho y la cultura de la legalidad:** respetar el estado de derecho y los derechos humanos, y promover una cultura de la legalidad.
- **Interdependencia:** debe tenerse en cuenta la vinculación entre los problemas de la delincuencia nacional y local, y la delincuencia organizada internacional.
- **Diferenciación:** las estrategias de prevención del delito deben tener debidamente en cuenta las diferentes necesidades de los hombres y las mujeres, los niños y las niñas, y los miembros vulnerables de la sociedad.

---

[11] B. van Bronkhorst, *A Resource Guide for Municipalities: Community Based Crime and Violence Prevention in Urban Latin America* (Washington, D.C., World Bank, 2003), páginas 39-40.

[12] Véase también **Medidas privativas y no privativas de libertad** en la **Recopilación de instrumentos de evaluación de la justicia penal**, en particular **Medidas sustitutivas de la privación de libertad y Reintegración social**.

Con el fin de evaluar el uso y la aplicación de las directrices de 2002, en agosto de 2006 se envió a los Estados miembros un cuestionario, preparado de conformidad con las resoluciones 2004/28 y 2006/20 del Consejo Económico y Social sobre la utilización y aplicación de las reglas y normas de las Naciones Unidas relacionadas principalmente con la prevención de la delincuencia. En el 16º período de sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrado en abril de 2007, se presentó un informe sobre los resultados (E/CN.15/2007/11). Un total de 42 Estados Miembros respondieron en el plazo asignado, por lo que podría ser de utilidad consultar en el informe las respuestas dadas por el país de que se trate antes de iniciar una evaluación. En el informe se abordan cuatro cuestiones principales:

- la estructuración de la prevención del delito en el plano gubernamental;
- los enfoques de prevención del delito;
- los problemas de aplicación;
- la cooperación internacional, la creación de redes y la asistencia técnica.

Las directrices de 2002 no son las únicas directrices normativas para la prevención de la delincuencia basada en la comunidad. En los **Principios Rectores en Materia de Prevención del Delito y Justicia Penal en el Contexto del Desarrollo y un Nuevo Orden Económico Internacional**[13] también se pide (párrafo 28) que se fomente y se fortalezca la participación de la comunidad en todas las fases de la prevención del delito y de los procedimientos de justicia penal.

La prevención de la delincuencia y la violencia también se trata en los objetivos y principios, compromisos y plan de acción mundial del Programa de Hábitat[14], donde se reconoce que la prevención de la delincuencia es fundamental para que los asentamientos humanos sean sostenibles. El Programa de Hábitat también ofrece orientación a los Estados miembros y las partes interesadas desde la perspectiva del desarrollo urbano sostenible y la gestión de los asentamientos humanos en particular (párrafo 123):

> "Para prevenir, reducir y eliminar la violencia y la delincuencia, los gobiernos a los niveles apropiados, especialmente a nivel local y en colaboración con todas las partes interesadas, deben:
>
> *a)* diseñar, crear y mantener asentamientos humanos habitables en los que se fomente la utilización de los espacios públicos como centros de vida comunitaria, de modo que no se transformen en lugares propicios para las actividades delictivas;
>
> *b)* sensibilizar a la opinión al respecto e impartir educación, en un esfuerzo por mitigar el delito y la violencia y reforzar la sociedad;
>
> *c)* fomentar la prevención de la delincuencia mediante el desarrollo social y la búsqueda de formas de ayudar a las comunidades a hacer frente a los factores subyacentes que menoscaban la seguridad ciudadana y propician la delincuencia, por ejemplo, haciendo frente a problemas críticos como la pobreza, la desigualdad, las tensiones familiares, el desempleo, la falta de oportunidades de educación y de trabajo y la inexistencia de atención de salud, comprendidos los servicios de salud mental;
>
> *d)* alentar a los jóvenes y a los niños, en particular a los niños de la calle, a convertirse en partes interesadas en su propio futuro y en el de su comunidad por medio de la educación, el esparcimiento y la capacitación y el asesoramiento para obtener empleo, actividades que puedan atraer inversiones del sector privado y el apoyo de organizaciones sin fines de lucro;

---

[13] Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Milán, 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985: informe preparado por la Secretaría (publicación de las Naciones Unidas, núm de venta S.86.IV.1), cap. I, secc. B, anexo.

[14] http://ww2.unhabitat.org/unchs/spanish/hagendas/index.htm.

e) incrementar la seguridad de la mujer en la comunidad, teniendo en cuenta en las políticas y los programas de prevención de la delincuencia las necesidades de uno y otro sexo; ello puede lograrse procurando que los encargados de aplicar esas políticas conozcan y comprendan mejor las causas, las consecuencias y los mecanismos de la violencia contra la mujer;

f) establecer programas encaminados a perfeccionar las aptitudes de los líderes locales en materia de formación de grupos, solución de conflictos e intervenciones;

g) cuando proceda, promover la seguridad personal y reducir el temor mejorando los servicios de policía, exigiéndoles una mayor responsabilidad ante la comunidad a la que prestan servicios, y estimulando y facilitando, siempre que sea posible, la adopción de medidas y sistemas legítimos de prevención de la delincuencia basados en la comunidad;

h) ofrecer sistemas de justicia locales que sean accesibles, económicos, imparciales, ágiles y humanitarios, entre otras cosas facilitando y fortaleciendo, cuando proceda, las instituciones y los procedimientos tradicionales existentes para resolver controversias y conflictos;

i) impulsar el establecimiento de programas y proyectos basados en la participación voluntaria, especialmente de los niños, los jóvenes y las personas de edad, para prevenir la violencia, inclusive la violencia en el hogar, y la delincuencia;

j) adoptar medidas concertadas y urgentes para desmantelar las redes internacionales y nacionales de proxenetismo."

2. Panorama general

Véanse **Cuestiones transversales: Información sobre justicia penal, Justicia de menores y Seguridad pública y servicios policiales en la Recopilación de instrumentos de evaluación de la justicia penal**, con el fin de obtener indicaciones acerca del modo de recopilar datos estadísticos básicos sobre justicia penal y para contribuir a obtener una visión de conjunto de la situación del país que vaya a evaluarse y de la información disponible. La disponibilidad de estadísticas variará, al igual que su fiabilidad e integridad; por tanto, es importante validar las cifras con otras fuentes de datos, tales como organizaciones no gubernamentales (ONG) y organismos internacionales.

1. Datos estadísticos de carácter general

Algunos de los principales factores de riesgo de la delincuencia y la victimización están ligados a la densidad de la población y las diferencias de renta. El rápido crecimiento de la población en las zonas urbanas, la inmigración y la migración de las zonas rurales pueden convertirse en factores de riesgo, si la capacidad de las infraestructuras, y el desarrollo social y económico no pueden dar cabida a ese crecimiento. Las disputas sobre unos recursos escasos pueden precipitar las fricciones. Las respuestas a las preguntas que siguen a continuación permitirán obtener una visión de conjunto de la situación del país.

El índice de desarrollo humano[15] y el coeficiente de Gini[16] son dos indicadores que pueden ser utilizados a ese respecto. El coeficiente de Gini mide la igualdad o desigualdad económica. El índice de desarrollo humano ayuda a determinar los niveles relativos de bienestar y desarrollo de un país, basados en datos sobre la esperanza de vida, la alfabetización, la educación, y el nivel de vida.

- ¿Cuál es el tamaño de la población? ¿Cuál es su tasa de crecimiento?
- ¿Cuál es su perfil demográfico (edad, sexo)?
- ¿Cuál es la principal distribución étnica/lingüística?
- ¿Qué proporción de la población es urbana/rural? ¿Cuál es su densidad?
- ¿Existe un grado significativo de inmigración, migración rural/urbana o emigración?
- ¿Cuál es el coeficiente de Gini (medida de la desigualdad)?
- ¿Se encuentra el país en una situación de desarrollo, de transición o posterior a un conflicto?
- ¿Existe un grado de corrupción elevado a nivel gubernamental e institucional (por ejemplo, entre los políticos, el sistema judicial o la policía)? ¿Cuál es la puntuación del país en el índice de percepción de la corrupción[17] y en las evaluaciones de los organismos internacionales?
- ¿Cuál es la capacidad de las infraestructuras (por ejemplo, vivienda, barriadas, medio ambiente, carreteras, transportes, alcantarillado y agua)?
- ¿Cuáles son los niveles de empleo? ¿Existe desempleo a largo plazo/ intergeneracional? ¿Son las tasas de desempleo superiores entre los jóvenes?

---

[15] Véase www.hdr.undp.org para información sobre el índice de desarrollo humano y la clasificación de países.

[16] El coeficiente de Gini sobre desigualdad del Banco Mundial es la medida más frecuentemente utilizada de desigualdad en un país o una región, o un grupo de población, teniendo en cuenta las diferencias en los ingresos. Si desea más información o consultar la clasificación de países, visite www.worldbank.org.

[17] Transparency International (www.transparency.org).

- ¿Existe acceso universal a la educación primaria y secundaria? ¿Es gratuita la escolarización?
- ¿Existe alguna estimación del número de niños que trabaja?
- ¿Existen datos estadísticos sobre la trata de personas (facilitados por las autoridades públicas)?
- ¿Cuáles son las cifras de matriculación en las escuelas de enseñanza primaria y secundaria (desglosadas por sexos)?
- ¿Cuál es la tasa de abandono escolar (desglosada por sexos)?
- ¿Existe un acceso equitativo a los espacios, programas e instalaciones de recreo?
- ¿Son los servicios de atención de salud fácilmente accesibles? ¿Están disponibles de forma generalizada?
- ¿Existe un sistema de servicios sociales desarrollado y accesible? ¿Existe un régimen de protección social para las familias en situación de riesgo?
- ¿Existen barriadas o zonas con malas condiciones de vida?[18]

2. Fuentes de datos e indicadores de resultados de la prevención de la delincuencia

Tradicionalmente, los países han utilizado las estadísticas policiales sobre delitos denunciados y registrados con el fin de evaluar los cambios en las tasas de delincuencia a lo largo del tiempo. Debido a que muchos delitos no se denuncian a la policía, las encuestas sobre victimización, en las que se pregunta a la persona sobre delitos que haya sufrido, son cada vez más utilizadas para evaluar los niveles de delincuencia y vigilar su evolución. Las encuestas sobre el miedo a la delincuencia, que normalmente están contenidas en las encuestas sobre victimización, también son un medio eficaz de evaluar los niveles de inseguridad (no necesariamente relacionados con los niveles reales de delincuencia) en diferentes grupos de población y comunidades. La Encuesta internacional sobre criminalidad y victimización y la Encuesta internacional sobre la violencia contra la mujer proporcionan información comparativa de varios países[19]. Métodos de participación, como las auditorías de seguridad de la mujer (o marchas exploratorias de seguridad de la mujer) constituyen otra forma de recopilar información sobre victimización e inseguridad locales[20]. Con el fin de ayudar a evaluar los problemas relacionados con la prevención de la delincuencia y los resultados de los proyectos, es importante que los datos estén desglosados por sexo, edad y grupo étnico u otro grupo minoritario.

La disponibilidad de datos estadísticos sobre delincuencia y victimización puede variar considerablemente, al igual que su fiabilidad e integridad. Siempre que sea posible, las estadísticas de las entidades públicas han de ser validadas con datos de otras fuentes, como ONG u organismos internacionales. Además de los datos nacionales, las autoridades provinciales o locales también pueden recopilar estadísticas de interés.

---

[18] Para consultar definiciones y datos estadísticos, véase *Slums of the World: the Face of Urban Poverty in the New Millennium?* (Nairobi, UN-HABITAT, 2003), así como las sucesivas ediciones de *State of the World's Cities Report* (correspondientes a 2004-2005, 2006-2007 y 2008-2009) (Londres, Earthscan, 2004, 2006 y 2008).

[19] Véase J. Van Dijk, *The World of Crime ...,* op. cit.

[20] Mujeres y Ciudades International, *Marchas exploratorias de seguridad de la mujer: ¿Qué funciona y dónde?* (Nairobi, ONU-Hábitat, 2008).

Véase también **Cuestiones transversales: Víctimas y testigos** en la **Recopilación de instrumentos de evaluación de la justicia penal**.

¿Tiene o utiliza el gobierno nacional la información siguiente?:

- número de delitos denunciados a la policía;
- número de incidentes con víctimas notificados en las encuestas sobre victimización;
- niveles de miedo e inseguridad reflejados en las encuestas públicas;
- ¿Utiliza el gobierno nacional sistemas de información técnica, como los sistemas de información geográfica (SIG)?
- ¿Tiene acceso a un centro de vigilancia u observatorio regional o nacional sobre delincuencia y problemas sociales?
- ¿Existe algún órgano provincial o municipal que recopile o utilice información complementaria sobre:
- los delitos denunciados, los niveles de victimización o la inseguridad?
- ¿Utiliza alguno de esos órganos sistemas de información técnica, como los sistemas de información geográfica?
- ¿Tienen acceso a un centro de vigilancia u observatorio regional o nacional sobre delincuencia y problemas sociales?
- ¿Está la información desglosada? y ¿está disponible o es accesible a diferentes escalas o unidades territoriales?
- ¿Se analiza, comunica y utiliza la información?

También puede utilizarse información relativa a la incidencia de la delincuencia y la violencia en sectores concretos, o en poblaciones específicas, como la violencia doméstica y sexual, o los robos en zonas residenciales. Los cambios en su incidencia pueden utilizarse como indicadores de los resultados de los programas de prevención de la delincuencia. También puede obtenerse información sobre la incidencia de la violencia a partir de fuentes como los registros de lesiones o incidentes de los servicios hospitalarios o de protección social.

¿Se dispone de alguno de los datos siguientes a nivel nacional y provincial, o en las ciudades?

- Registros hospitalarios de lesiones y muertes.
- Incidencia de los delitos raciales o los delitos motivados por perjuicios.
- Incidencia de los delitos contra las poblaciones indígenas.
- Incidencia de los robos en zonas residenciales.
- Incidencia de la violencia doméstica.
- Incidencia del maltrato infantil.
- Incidencia de la violencia callejera contra las mujeres y las niñas.
- Incidencia de la explotación sexual de mujeres y niñas y de la trata de personas.
- Incidentes o inseguridad en las escuelas.
- Incidentes o inseguridad en los lugares de trabajo.
- Incidentes o inseguridad en los hogares o en las zonas residenciales.
- Incidentes o inseguridad en los transportes públicos.

- Incidentes o inseguridad en los espacios públicos (parques, centros urbanos, etc.).
- Distritos empresariales y comerciales; distritos de clubes nocturnos y de esparcimiento, etc.
- ¿Están en general los datos desglosados por raza, género y edad?
- ¿Están los datos desglosados por unidades espaciales o administrativas?

3. Marco jurídico y normativo

Las políticas de prevención de la delincuencia pueden aplicarse sin necesidad de una legislación específica. Ahora bien, suele ser necesario impulsarlas de una forma concreta, como por ejemplo, mediante la puesta en marcha de una estrategia nacional o de una política general que proporcione orientación a los funcionarios públicos.

En algunos casos, podrán introducirse modificaciones legislativas, con el fin de crear programas concretos, por ejemplo, para asignar recursos a los programas, o porque sea necesario integrar los programas de prevención en el sistema de justicia de menores, los sistemas de atención a la infancia, los regímenes de privación de libertad y excarcelación, y las estrategias sobre víctimas o violencia doméstica. En algunos países, como en Colombia, se han transferido determinadas competencias y recursos a las autoridades municipales, lo que les da una mayor flexibilidad para elaborar estrategias urbanas.

Al evaluador no le resultará fácil identificar esa legislación, en especial, en países que se encuentren en situaciones post-conflicto; por tanto, podría ser útil consultar grupos jurídicos internos o externos, grupos de apoyo o estudios e informes de donantes.

Véase también **Información sobre justicia penal** y el anexo sobre **Sistemas jurídicos comparados** en la **Recopilación de instrumentos de evaluación de la justicia penal**.

- ¿Se ha promulgado en el país algún tipo de legislación sobre prevención de la delincuencia o se ha puesto en marcha alguna política en la materia?
- ¿Existe alguna directriz departamental sobre prevención de la delincuencia?
- ¿Se ha promulgado en el país algún tipo de legislación destinada a proteger los derechos de grupos específicos, como las víctimas de:
  - la trata de seres humanos,
  - la violencia familiar,
  - los abusos sexuales,
  - el maltrato infantil?
- ¿Se ha examinado recientemente el cumplimiento de las Directrices sobre prevención de la delincuencia?
- ¿Existe alguna transferencia de competencias a los niveles inferiores de gobierno?
- ¿Quiénes son las principales partes interesadas en la prevención de la delincuencia?

3. Marco y capacidad nacionales para la prevención de la delincuencia

1. Estrategia nacional

Las directrices de las Naciones Unidas recomiendan la puesta en marcha de una estrategia nacional de prevención de la delincuencia. A lo largo de los últimos 20 años[21], varios países han formulado ese tipo de estrategias. Las principales competencias para la prevención de la delincuencia pueden asignarse a un ministerio en particular, como por ejemplo, el encargado de justicia, interior, seguridad pública o la policía. Otras competencias complementarias pueden asignarse a otros ministerios, como los responsables del gobierno local, la ordenación y reordenación urbanas, la juventud, las políticas sobre víctimas o la violencia contra la mujer.

El seguimiento y la evaluación de las estrategias y los programas deben formar parte integral de esas iniciativas, con el fin de poder comprobar hasta qué punto están cumpliéndose los objetivos previstos, facilitar el reajuste de los programas cuando sea necesario, y estimar los costos y los beneficios.

Las preguntas que figuran a continuación tienen por objeto determinar si existe alguna estrategia de este tipo y cuál es su alcance, o bien, qué concepto tienen las autoridades públicas de la prevención de la delincuencia.

- ¿Qué función desempeña el gobierno nacional en la prevención de la delincuencia?
- ¿Existe una estrategia nacional proactiva de prevención de la delincuencia? ¿Cómo define ésta la "prevención de la delincuencia" en cuanto a sus funciones y atribuciones principales? ¿Ha sido actualizada recientemente?
- ¿Se basa la estrategia nacional en algún tipo de análisis de los problemas de delincuencia (tendencias, causas, tipos, localización y efectos de la delincuencia)?
- ¿Cómo está ligada a las políticas y estrategias sectoriales?[22]
- ¿Cómo aborda la estrategia los problemas de delincuencia en las zonas urbanas y las zonas rurales?
- ¿Se ocupa la estrategia de prevención del delito de la trata de seres humanos, mediante, por ejemplo, medidas educativas, sociales y económicas?
- ¿Qué enfoques engloban las estrategias y políticas para la prevención de la delincuencia?: ¿programas de desarrollo social, programas de reinserción de los delincuentes basada en la comunidad; programas de reinserción situacional; programas de reinserción social?
- ¿Se han fijado en la estrategia objetivos viables e indicadores que permitan evaluar los progresos realizados?
- ¿Se proporciona orientación para la aplicación de estrategias a nivel provincial o local?
- ¿Proporciona orientación respecto de la participación de las comunidades locales? ¿De qué mecanismos se dispone para asegurar la inclusión y la consulta de interlocutores no estatales?

---

[21] Véase Centro Internacional para la Prevención de la Delincuencia, *Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidianas*, op. cit.

[22] En el contexto de los países en desarrollo, deberán examinarse también los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y las evaluaciones comunes de las Naciones Unidas para los países, cuando proceda.

- ¿Cuáles son las prioridades del gobierno en materia de prevención de la delincuencia? ¿Existe un plan de acción? En caso afirmativo, ¿establece dicho plan competencias y plazos, planes de recursos y presupuesto? ¿Existe algún objetivo fijado en cuanto a su aplicación?
- ¿Se ha establecido o llevado a cabo algún tipo de evaluación de la estrategia general? ¿Se efectúa de forma regular un seguimiento y una evaluación de la aplicación de las estrategias nacionales?
- ¿Qué probabilidad existe de que las políticas públicas en materia de prevención de la delincuencia se mantengan a medio o largo plazo, por ejemplo, con la renovación del mandato del gobierno, el cambio de un ministro o con un nuevo gobierno?
- En caso de no existir estrategia, ¿cómo se define la prevención de la delincuencia a nivel nacional? ¿Quién es el principal responsable de las cuestiones relativas a la seguridad y la protección?
- ¿Existe alguna iniciativa que se ocupe de la prevención de la delincuencia desde alguna instancia de ámbito nacional? ¿Existe algún proyecto piloto?
- ¿Existe algún programa social que contenga elementos ligados a la prevención de la delincuencia u objetivos relacionados con ésta?
- ¿Existe un plan nacional para prevenir la participación de niños en delitos? ¿Para prevenir la violencia y la delincuencia juvenil? ¿Para prevenir la violencia contra las mujeres?
- ¿Están los objetivos de prevención de la delincuencia reflejados en otros programas o estrategias sectoriales?
- ¿Participa el sector privado en las estrategias de prevención de la delincuencia a nivel nacional?

2. Infraestructura nacional

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

Las directrices de las Naciones Unidas instan a los gobiernos a incluir la prevención como parte permanente de sus estructuras y programas de lucha contra la delincuencia, y a establecer un órgano o departamento central responsable de la ejecución y coordinación de los planes de acción (párrafo 17). Tal y como se ha señalado anteriormente, las principales competencias pueden estar centralizadas en un único ministerio o repartirse entre varios.

También es importante asignar a la policía una función específica en la prevención de la delincuencia. En situaciones post-conflicto y en otros contextos, las autoridades y las organizaciones policiales pueden seguir estando centralizadas, en lugar de descentralizadas, y su estilo suele ser militarista y beligerante, por lo que la población tiene poca confianza en la policía. Pasar a un modelo menos centralizado, utilizar un sistema de solución de problemas, hacer partícipes a las comunidades locales y ganarse su confianza permitirán aumentar la capacidad de la policía para prevenir la delincuencia, en lugar de tener que reprimirla.

A lo largo de los últimos años han aparecido diversas formas locales y comunitarias de mantenimiento del orden orientadas hacia la solución de problemas. Se trata de un método eficaz que facilita la creación de alianzas con la comunidad, contribuye a mejorar las relaciones con ésta y promueve un enfoque proactivo de solución de problemas con relación a la delincuencia local. Requiere que las estructuras policiales tengan un carácter más consultivo y sean menos jerárquicas que los

sistemas tradicionales de policía. Cuando los sistemas comunitarios de policía están bien desarrollados, se asignan patrullas o rondas concretas a un agente en particular que actúa como punto de enlace en esa zona y presta apoyo a las actividades de prevención de la delincuencia realizadas con otros servicios locales y la comunidad.

> Para más información sobre la policía, véanse **Seguridad pública y servicios de policía** e **Integridad y rendición de cuentas de la policía** en la **Recopilación de instrumentos de evaluación de la justicia penal**.

Las preguntas que figuran a continuación tratan de determinar las principales competencias nacionales en materia de prevención de la delincuencia, así como las funciones de la policía en ese ámbito y en otros sectores clave:

- ¿Qué ministerio o ministerios son los responsables de la prevención de la delincuencia o de la seguridad y la protección?
- ¿Existe un órgano o departamento central a cargo de la ejecución de los programas nacionales de prevención de la delincuencia o de la coordinación de la labor del gobierno central, provincial o local?
- ¿Colabora el ministerio u organismo central de forma transversal con otros ministerios u organismos públicos (por ejemplo, sanidad, vivienda, medio ambiente, educación, asuntos de la mujer, etc.)?
- ¿Qué papel desempeña la policía en los programas de prevención? ¿Es de carácter proactivo o reactivo? ¿Existe una estrategia local o comunitaria en la actuación policial?
- ¿Quién tiene competencias policiales a nivel local? ¿Fomenta la policía alianzas con la comunidad a nivel local? ¿Qué estilo policial se utiliza? En términos generales, ¿confían los ciudadanos en la policía?
- En caso de existir cuerpos policiales comunitarios, ¿cómo están estructurados? ¿Contienen divisiones para servicios especializados (por ejemplo, trata de personas, violencia doméstica, maltrato infantil, violencia juvenil o abuso de sustancias)?
- ¿Cuál es la proporción de agentes de policía femeninos?
- ¿Tienen la policía de tránsito o la policía de aduanas y fronteras un cometido específico en materia de prevención de la delincuencia?
- ¿Desempeña el sector de la seguridad privada una función importante?
- ¿Existe un ministerio específico responsable de los programas de rehabilitación en entornos penitenciarios, así como de programas de rehabilitación con posterioridad a la sentencia o la detención y de programas de prevención?
- ¿Existe algún mecanismo para mantener los programas de prevención una vez terminado el mandato de un gobierno o un ministro determinados (por ejemplo, líneas de financiación, asignación de recursos, planes estratégicos a largo plazo, sistemas de contratación urbana)?
- ¿Se ha evaluado alguna de esas políticas o estrategias? ¿Se han medido los resultados y los efectos?[23]

---

[23] El seguimiento y la evaluación de la ejecución del plan de acción supone examinar los insumos (recursos) y las actividades con relación a los productos (resultados), resultados (previstos o imprevistos), efectos, objetivos generales y sostenibilidad.

- ¿Existe alguna organización no gubernamental u organización cívica de ámbito nacional que desempeñe una función importante en la prevención de la delincuencia o que se dedique a ésta?
- ¿Qué percepción tienen la ciudadanía y otras partes interesadas sobre la policía en cuanto a su eficacia, respeto de los derechos humanos y posibilidades de colaboración?

4. Estrategias y capacidad regionales, estatales y provinciales de prevención de la delincuencia

En los países con estructura federal, los estados o las provincias pueden tener competencias en materia de prevención de la delincuencia y seguridad. En países sin una estructura federal, las entidades provinciales o regionales también pueden tener competencias en materia de prevención de la delincuencia y seguridad. La capacidad y la participación de los distintos estados de un país puede variar.

Al igual que en el caso de las estrategias nacionales, la vigilancia y la evaluación son también fundamentales para comprobar hasta qué punto los programas provinciales están alcanzando los objetivos previstos y contribuyen a reajustar los programas, en caso necesario, y a evaluar los costos y los beneficios.

- ¿Hay algún estado o provincia que cuente con una política o estrategia de prevención de la delincuencia? ¿Cómo definen esas entidades la prevención de la delincuencia en cuanto a sus principales funciones y cometidos? ¿Han sido actualizados recientemente?
- ¿Qué enfoques engloban las estrategias y políticas para la prevención de la delincuencia?: ¿programas de desarrollo social, programas de reinserción de los delincuentes basada en la comunidad; programas de reinserción situacional; programas de reinserción social?
- ¿Cómo se financian y mantienen?
- ¿Cuáles son los principales organismos responsables de la estrategia y de su aplicación y evaluación?
- ¿Cuáles son las prioridades del gobierno en materia de prevención de la delincuencia? ¿Se han establecido objetivos para su aplicación?
- De no existir una política, ¿cuál es su concepto de la prevención de la delincuencia?
- ¿Se ha evaluado alguna de esas políticas o estrategias? ¿Se han medido sus resultados y efectos? ¿Se supervisan y evalúan las estrategias provinciales con regularidad?
- ¿Existe algún mecanismo para mantener los programas de prevención una vez terminado el mandato de un gobierno o un ministro determinados (por ejemplo, líneas de financiación, asignación de recursos, planes estratégicos a largo plazo, sistemas de contratación urbana)?
- ¿Existe alguna organización no gubernamental u organización cívica de ámbito nacional que desempeñe una función importante en la prevención de la delincuencia o que se dedique a ésta? ¿Tiene el sector privado alguna función?

5. Estrategias y capacidad locales en materia de prevención de la delincuencia

Las directrices de las Naciones Unidas recomiendan actuar a nivel local. Algunas ciudades o zonas urbanas pueden tener competencias en materia de prevención de la delincuencia y haber puesto en marcha sus propias estrategias. Así, por ejemplo, la ciudad de Dar es Salaam dispone de una estructura y un coordinador permanentes como parte del programa Ciudades más Seguras, mientras que Bogotá ha elaborado una estrategia de prevención muy eficaz a lo largo de varios años y, en 2008, publicó su plan estratégico a largo plazo, el *Libro Blanco*[24].

Al igual que ocurre con las estrategias de ámbito nacional y provincial, las estrategias y los programas locales de prevención deben vigilarse y evaluarse, con el fin de comprobar en qué grado están llegando a las comunidades destinatarias y si se están cumpliendo los objetivos previstos para contribuir al reajuste de los programas en caso necesario.

Las preguntas que figuran a continuación tienen por objeto evaluar el alcance de las estrategias locales de prevención de la delincuencia y cuáles son sus aspectos positivos y sus limitaciones.

- ¿Existe alguna ciudad que disponga de políticas o estrategias de prevención de la delincuencia? ¿Han sido ejecutadas en parte o en su totalidad?
- ¿Cómo definen las autoridades locales la prevención de la delincuencia en cuanto a sus principales funciones y cometidos? ¿Han sido actualizados recientemente?
- ¿Existe un mecanismo local de diagnóstico y de consulta? ¿Quién interviene?
- ¿Qué enfoques siguen las estrategias y políticas para la prevención de la delincuencia?: ¿programas de desarrollo social, programas de reinserción de los delincuentes basada en la comunidad; programas de reinserción situacional; programas de reinserción social?
- ¿Cómo se financian y mantienen?
- ¿Qué tipo de mecanismos de coordinación se utilizan?
- ¿Quiénes son las principales entidades responsables de la estrategia y de su ejecución y evaluación?
- ¿Cuáles son las prioridades del gobierno local en materia de prevención de la delincuencia? ¿Se han establecido objetivos para su aplicación?
- De no existir una política, ¿cómo se define la prevención de la delincuencia a nivel local?
- ¿Se han establecido resultados respecto de la prevención de la delincuencia de forma explícita en las políticas sectoriales o la prestación de servicios?
- ¿Quién tiene las competencias policiales a nivel local? ¿Qué estilo policial se utiliza? ¿Existen cuerpos de policía municipal, guardias municipales o policía auxiliar?
- ¿Fomenta la policía las alianzas con la comunidad a nivel local? ¿Qué estilo policial se utiliza? En general, ¿confían los ciudadanos en la policía?
- ¿Se suelen utilizar los servicios de policía privada o de seguridad privada?

---

[24] A. Mtani, "Local innovations for crime prevention. The case for safer cities: Dar es Salaam", M. Shaw and K. Travers, *Strategies and Best Practices in Crime Prevention in particular in relation to Urban Areas and Youth at Risk, Proceedings of the Workshop held at the 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, Bangkok, 18 a 25 de abril de 2005* (Montreal, Canadá, ICPC, 2005); y *Libro Blanco para la Seguridad Ciudadana* (Bogotá, Ciudad de Bogotá, 2008).

- ¿Engloban las funciones municipales funciones destinadas a hacer cumplir la ley y funciones de justicia (por ejemplo, tribunales administrativos observancia de los reglamentos, etc.)?
- ¿Se ha evaluado alguna de esas políticas o estrategias? ¿Se han medido los resultados y los efectos? ¿Se vigila y evalúa la aplicación de las estrategias locales con regularidad?
- ¿Se ha registrado alguna reducción de la delincuencia, la victimización y la inseguridad?
- Existe algún mecanismo para mantener los programas de prevención una vez terminado el mandato de un alcalde o de una administración municipal determinados (por ejemplo, líneas de financiación, asignación de recursos, planes estratégicos a largo plazo, sistemas de contratación urbana)?
- ¿Existe alguna organización no gubernamental u organización de la sociedad cívica, como grupos de participación infantiles o juveniles, que desempeñe una función importante en la prevención de la delincuencia o que se dedique a prevenirla? ¿Tiene el sector privado interés en las labores de prevención de la delincuencia o participa en éstas?
- ¿Existen conflictos o discrepancias entre los enfoques locales y los enfoques nacionales?

Muchas de las preguntas formuladas acerca de los demás niveles de gobierno también deben formularse respecto de las entidades y autoridades locales, dependiendo del grado de descentralización de cada contexto. Además, también hay que recopilar datos con el fin específico de facilitar información de referencia acerca del perfil de la ciudad (información socioeconómica y ambiental), en particular si existe una concentración de problemas de delincuencia en las zonas urbanas. En el contexto de una única misión de evaluación, podría resultar difícil recoger información directamente en muchos centros urbanos, aun cuando sea pertinente. No obstante, deben incluirse una o dos ciudades con un nivel de detalle suficiente para formarse una imagen completa de los problemas y de las necesidades locales que existen.

Debido a la complejidad de la situación en algunas de las metrópolis donde la prevención de la delincuencia constituye una gran prioridad, es aconsejable dedicar tiempo suficiente a evaluar las dimensiones urbanas y las competencias especializadas.

6. Investigación y base de conocimientos

Las estrategias de prevención de la delincuencia, ya sean de ámbito nacional, provincial o local, deben elaborarse a partir de información y datos fiables sobre los problemas de delincuencia y sus causas, utilizando intervenciones basadas en prácticas óptimas dirigidas a atajar esos factores causales. Deben basarse en datos contrastados.

Medir la efectividad de las actividades de prevención a partir de los cambios en los delitos registrados por la policía, encuestas domiciliarias sobre victimización o encuestas de opinión pública, si bien aporta información importante, no es suficiente. Muchas otras fuentes de información, como los servicios de salud y de empleo, los servicios a las familias y los servicios sociales, así como los departamentos de educación y vivienda, pueden contribuir al análisis de los efectos de los programas de intervención; además, los métodos basados en la participación, permiten obtener datos mediante evaluaciones realizadas por poblaciones o comunidades concretas.

A la hora de elaborar y adaptar los programas dirigidos a intervenir en los factores causales es importante que existan datos de referencia e investigaciones fiables, así como información sobre prácticas óptimas en materia de prevención de la delincuencia. Estos datos son igualmente importantes para el seguimiento y la evaluación de las actividades realizadas. La administración pública a todos los niveles, los servicios policiales y las organizaciones no gubernamentales a menudo trabajan con las universidades y los centros de investigación y formación para que les ayuden a preparar los datos, medir los resultados y evaluar los efectos de los programas.

Así, por ejemplo, el Centro de Estudios en Delincuencia y Seguridad Pública de la Universidad Federal de Minas Gerais (Brasil) ha desarrollado el uso de los sistemas de información geográfica para cartografiar la geografía de los problemas de delincuencia. Asimismo, ha colaborado estrechamente con el estado de Minas Gerais y la ciudad de Belo Horizonte en la elaboración y la evaluación de los efectos de un proyecto de investigación de acción directa, denominado Fica Vivo[25]. De modo parecido, el Consejo para la Investigación Científica e Industrial de Sudáfrica, ha colaborado con distintos gobiernos para elaborar manuales e instrumentos de formación sobre prevención de la delincuencia[26]. Otros países, como El Salvador, y ciudades, como Bogotá, tienen acceso a observatorios regionales o urbanos de la delincuencia y de problemas sociales, lo que puede facilitar sus propios análisis y la vigilancia continua de esos programas.

Existen otros instrumentos y recursos adecuados a los que puede accederse, como el utilizado para realizar diagnósticos o auditorías de seguridad locales, a saber, *Guidance on Local Safety Audits: a Compendium of International Practice*, publicado en París en 2007 por el Foro Europeo para la Seguridad Urbana y el gobierno del Canadá.

Véase también **Cuestiones transversales: Información sobre justicia penal** y **Medidas privativas y no privativas de libertad**: **Medidas sustitutivas a la privación de libertad** en la **Recopilación de instrumentos de evaluación de la justicia penal.**

---

[25] C. Beato, *estudio de caso "Fico Vivo" Homicide Control Project in Belo Horizonte* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2005).

[26] Véase www.csir.co.za.

1. Investigación

En varios países existen modelos eficaces de intervención, si bien han de adaptarse a los contextos y las condiciones específicas. La supervisión y la evaluación de los programas constituye un medio importante para determinar su utilidad e idoneidad, y para adaptarlos con mayor meticulosidad, a fin de responder a necesidades concretas. Las ONG pueden desempeñar un importante papel; así, por ejemplo, el Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSyDE) de Ciudad de México proporciona formación y realiza investigaciones sobre cuestiones de ética policial y el estado de derecho[27].

Instrumentos como las encuestas sobre victimización, los observatorios, los diagnósticos y las auditorías locales de seguridad o las evaluaciones participativas son importantes para crear una base de conocimientos solvente. Las preguntas que figuran a continuación tienen por objeto evaluar el uso actual de información basada en la investigación y la capacidad existente y potencial, así como determinar la actividad actual institucional y de la sociedad civil, y la capacidad para investigar y generar conocimiento:

- ¿Qué instituciones y organismos de ámbito nacional, provincial o local realizan investigaciones sobre la delincuencia, la salud y los problemas sociales?
- ¿Tienen capacidad para llevar a cabo investigaciones aplicadas? ¿Disponen de una financiación sostenible?
- ¿Se han realizado investigaciones sobre las tendencias, los problemas y las causas de la delincuencia? ¿Se han hecho públicos los resultados? ¿Existen estudios concretos sobre victimización? ¿Hay estudios concretos, por ejemplo, sobre los niños de la calle, el maltrato infantil, las bandas juveniles, los asaltos en las calles o las zonas de alto riesgo?
- ¿Existen investigaciones sobre el delito y las causas de la trata de personas?
- ¿Existen investigaciones sobre los efectos de los programas de reintegración en centros penitenciarios y con posterioridad a la privación de libertad, por ejemplo, con delincuentes juveniles o con antiguos miembros de bandas?
- ¿Hay alguna ONG que lleve a cabo investigaciones y análisis de las políticas sobre alguna de estas cuestiones?
- ¿Participa la sociedad civil en investigaciones relativas a niños y jóvenes en situación de riesgo, entre otros?
- ¿Se utilizan de forma habitual los resultados de la investigación para actualizar o fundamentar los programas y las políticas?
- ¿Existe capacidad de investigación permanente para vigilar y analizar las tendencias y evaluar los programas?
- ¿Existe capacidad de investigación permanente para facilitar la ejecución o la evaluación de los programas?
- ¿Se utiliza algún tipo de instrumento especializado, como los sistemas de información geográfica, las auditorías de seguridad (o los diagnósticos de seguridad), o los observatorios locales o regionales (o centros de vigilancia), para estudiar la delincuencia y los problemas sociales?
- ¿Se ha evaluado alguna iniciativa de prevención de la delincuencia? ¿Están los resultados desglosados por zonas geográficas, edades, sexos o grupos

---

[27] Véase www.insyde.org.mx.

étnicos? ¿Se han utilizado los resultados para corregir la iniciativa, en caso necesario?

2. Capacitación y adquisición de competencias

Los formuladores de políticas y los profesionales no están necesariamente familiarizados con la forma en que se trabaja en asociación con otras instituciones y organizaciones. Los cursos sobre prevención de la delincuencia han de reflejar la metodología y el enfoque recomendados por las Directrices de las Naciones Unidas (crear alianzas, colaborar con la comunidad, aplicar un enfoque de solución de problemas, crear auditorías de seguridad, conocer prácticas eficaces, etc.), y no deben limitarse a la legislación o los reglamentos, los procedimientos de seguridad o la formación específica, como el uso de perros o la protección de inmuebles. Las preguntas que figuran a continuación pueden contribuir a determinar esas cuestiones:

- ¿Hay instituciones de formación o centros universitarios o educativos que ofrezcan cursos sobre prevención de la delincuencia y seguridad de la comunidad, prevención de la reincidencia y creación de capacidad en ese ámbito (por ejemplo, para la policía, el personal de los organismos públicos locales, los trabajadores sociales, el personal de prisiones, la sociedad civil o los medios de comunicación)?
- ¿Se trata de instituciones de ámbito nacional, provincial o local?
- ¿Reciben formación permanente todas las partes interesadas pertinentes en sus respectivas áreas de interés?
- Existe alguna ONG u organización cívica que proporcione formación en prevención de la delincuencia o en áreas conexas, como los derechos humanos o las cuestiones relacionadas con las víctimas?
- ¿Existe algún tipo de formación a nivel provincial o local dirigida la a policía o los guardias municipales que esté orientada hacia la comunidad o la solución de problemas?
- ¿Reflejan los contenidos de los cursos los principios contenidos en las Directrices de las Naciones Unidas: la importancia de la función rectora del gobierno; el desarrollo socioeconómico y la inclusión; la cooperación y las asociaciones; la sostenibilidad y la rendición de cuentas; el uso de una base de conocimientos; los derechos humanos y el estado de derecho; la interdependencia; y la diferenciación?
- ¿Existe alguna base para crear este tipo de centros (por ejemplo, centros o universidades interesadas, ONG)?
- ¿A quién va dirigida la formación? ¿Se dirige a distintos grupos de partes interesadas (por ejemplo, el sector público, el sector privado, la sociedad civil, las comunidades o los dirigentes locales) y a diferentes competencias sectoriales (por ejemplo, especialistas en observancia de la ley, desarrollo social, educación, urbanismo o planificación urbana, o movilización comunitaria)?

7. Alianzas y coordinación

Las alianzas constituyen un aspecto central de las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención del delito. Éstas suponen la creación de asociaciones horizontales entre departamentos gubernamentales, asociaciones verticales entre niveles de gobierno, y asociaciones entre instituciones gubernamentales, organismos, entidades de las Naciones Unidas y la sociedad civil, incluidos los ciudadanos, la comunidad empresarial, los medios de comunicación social y las organizaciones no gubernamentales. Las preguntas que siguen a continuación ayudarán a determinar qué tipo de alianzas existen:

- ¿Existe alguna medida o mecanismo en vigor para coordinar las diferentes actividades de los organismos públicos y ministerios pertinentes que se ocupan de la prevención de la delincuencia y de la reincidencia (es decir, coordinación horizontal entre entidades de la administración pública)?
- ¿Existe alguna medida o mecanismo en vigor para coordinar los diferentes niveles de gobierno, nacional, provincial y local (es decir, coordinación vertical entre niveles de gobierno)?
- ¿Existe algún mecanismo para trabajar en alianza con los donantes internacionales?
- ¿Existe algún mecanismo en vigor para coordinar y apoyar el papel de las organizaciones no gubernamentales que proporcionan servicios a las personas que se encuentran en riesgo de convertirse en víctimas o en delincuentes, o que acaban de cumplir condena (por ejemplo, grupos de acción, organizaciones de derechos humanos, grupos defensores de los derechos de la mujer, organismos para la protección de la infancia, organizaciones para jóvenes, organizaciones sanitarias, grupos de vigilancia local, etc.)?
- ¿Existe alguna organización cívica que represente los intereses de grupos específicos, como los niños de la calle o los integrantes de bandas juveniles?
- ¿Existe algún mecanismo para hacer participar de forma más positiva a los medios de comunicación en las estrategias y programas de prevención de la delincuencia? ¿Se llevan a cabo campañas especializadas de sensibilización?
- ¿Existe algún mecanismo de coordinación con los donantes dedicado a la prevención de la delincuencia?

8. Sostenibilidad de las estrategias y programas de prevención de la delincuencia

Para mantener las estrategias de prevención de la delincuencia no basta con establecer una serie de iniciativas piloto, si bien éstas pueden ser una forma práctica de empezar. Ello implica una visión institucional clara y un enfoque orientado hacia la consecución de objetivos. Esto significa establecer programas permanentes, apoyar las estrategias y planes de acción de las alianzas entre los gobiernos locales y las comunidades, prestar apoyo institucional de forma continuada que incluya la coordinación y la evaluación, los programas de investigación en curso, y la planificación de la formación y el fortalecimiento de la capacidad. También supone garantizar una financiación adecuada y constante de los programas de prevención, de su seguimiento y su evaluación, así como de la formación y la investigación.

En el caso de las administraciones públicas nacionales, provinciales o locales, la sostenibilidad puede asegurarse a través de mecanismos de financiación habituales mediante contrato para proyectos distritales. Ese tipo de mecanismos se ha utilizado con buenos resultados en Bélgica, Francia y Colombia, donde, por ejemplo, la ciudad de Bogotá ofrece financiación a los municipios locales para proyectos que éstos elaboren y presenten, que luego se convierten en la base de un contrato entre el municipio y la ciudad.

Véase **Cuestiones transversales: Información sobre justicia penal** y **Medidas privativas y no privativas de libertad** en la **Recopilación de instrumentos de evaluación de la justicia penal**.

Las preguntas relativas a la sostenibilidad son las siguientes:

- ¿Qué nivel de financiación se asigna a la prevención de la delincuencia a nivel nacional, por ejemplo, comparado con el resto del sector de la justicia penal o con otros tipos de gasto en seguridad pública? ¿Está la prevención de la delincuencia incluida también en los presupuestos de educación o de reordenación urbana y espacios públicos, entre otros ámbitos?; y, en tal caso, ¿en qué proporción?
- ¿Se trata de financiación limitada a un periodo de tiempo determinado, está ligada a los programas o es a largo plazo?
- ¿Se mantienen las estrategias y los programas una vez finalizado el mandato de un gobierno nacional, provincial o local determinado?
- ¿Se ajustan los recursos a las necesidades y a los mandatos? Por ejemplo, si se ha descentralizado la policía, ¿se han descentralizado también los recursos de ámbito estatal/federal?
- ¿Están las estructuras institucionales de gestión de las estrategias de prevención de la delincuencia bien dotadas de recursos y de personal?
- ¿Existen recursos para la adaptación o la expansión de los programas?
- ¿Existe colaboración del sector público con el sector privado?
- ¿Se publican los resultados de las evaluaciones de la estrategia o de los proyectos?
- ¿Existe algún indicador de la efectividad de la prevención de la delincuencia (niveles inferiores de delincuencia, de victimización y de inseguridad, mejora de la capacidad a nivel de vecindario o ciudad, cambios en la infraestructura o aumento del empleo o de la participación juvenil, etc.) que se comunique regularmente a la ciudadanía?

- ¿Existe algún sistema permanente de financiación o de concesión de contratos a nivel nacional, provincial o local para proyectos locales?
- ¿Existe algún mecanismo independiente de supervisión de la financiación que garantice la rendición de cuentas?

9. Problemas y percepciones específicos sobre la delincuencia

¿Cuales son los principales problemas a que se enfrenta el país y su sociedad con relación a la delincuencia, tal como lo perciben las autoridades gubernamentales, la sociedad civil, el mundo universitario, las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación, así como desde el punto de vista de los donantes y los observadores externos?

La inseguridad y el miedo a la delincuencia pueden suponer un problema, así como la confianza de la ciudadanía en las instituciones a quienes se considera encargadas de controlar y prevenir la delincuencia. Las prioridades nacionales y locales pueden variar, habida cuenta de las escalas de análisis y el nivel de responsabilidad. Además, las distintas partes pueden tener distintas experiencias y percepciones con relación a la importancia relativa de los problemas de delincuencia.

Así pues, es importante contextualizar la delincuencia y determinar las prioridades y percepciones de las diferentes partes interesadas:

- ¿Están relacionados los problemas de delincuencia con la seguridad fronteriza o con la delincuencia transnacional, la cual afecta a la situación de la delincuencia local (por ejemplo, trata de personas, tráfico de armas o de drogas)?
- ¿Están relacionados los problemas de delincuencia principalmente con la delincuencia en las zonas urbanas? ¿Existe un nivel de delincuencia significativo relacionado con el tráfico de drogas y el uso de armas? ¿Existen diferencias geográficas dentro del país?
- ¿Existe algún problema de delincuencia relacionado con disputas sobre recursos escasos?
- ¿Dónde se encuentran los principales problemas locales de delincuencia, por ejemplo, en centros urbanos, en zonas residenciales, en zonas con viviendas en malas condiciones o con malas condiciones ambientales, o en barriadas?
- ¿Existen problemas de delincuencia relacionados con la propiedad de la tierra y los desalojos forzosos? ¿Existen problemas relacionados con la raza, el sexo, la migración o la orientación sexual?
- ¿Existen zonas que están controladas en gran medida por bandas, grupos de delincuencia organizada o grupos paramilitares?
- ¿Existe preocupación por la violencia en el ámbito privado, por ejemplo la violencia contra las mujeres y los niños o la trata de personas para labores domésticas?
- ¿Existe preocupación por la trata de personas interna (por ejemplo, de zonas rurales a urbanas)?
- ¿Existe preocupación por la existencia de violencia en las instituciones (por ejemplo, en la policía, las prisiones, las escuelas o las instituciones residenciales de asistencia)?
- ¿Existe un gran temor a la delincuencia? ¿Existe inseguridad en los espacios públicos? ¿Existen problemas relacionados con diferentes usos de los espacios públicos (por ejemplo, vendedores no regulados frente a distritos comerciales)?
- ¿Existen problemas de seguridad o inseguridad con relación al uso del transporte público o del transporte privado (por ejemplo, taxis)?
- ¿Es la delincuencia en zonas residenciales, centros comerciales, contra los comercios o en zonas de clubes nocturnos un problema grave?

- ¿Existe vandalismo o delincuencia contra las infraestructuras y los bienes públicos?
- ¿Invierten grandes cantidades determinados grupos en sistemas y tecnologías de seguridad privada (por ejemplo, televisión en circuito cerrado, guardias o comunidades de acceso controlado en barrios acomodados del extrarradio y zonas residenciales, o en los distritos empresariales y zonas comerciales de los centros urbanos)?
- ¿Existe violencia política o violencia relacionada con conflictos y desórdenes públicos?
- ¿En que medida no están "estructurados" los sistemas de seguridad existentes (grupos de vigilancia, comités de seguridad, etc.)? ¿Es eso motivo de preocupación?
- ¿Es la ciberdelincuencia, el fraude a través de Internet o la usurpación de identidad un problema?
- ¿Confía la población en general en la policía y el sistema judicial, así como en el gobierno y los cargos electos?
- ¿En qué medida es la corrupción un problema importante comparado con la delincuencia convencional?

10. Grupos específicos

En las Directrices de las Naciones Unidas se subraya la necesidad de tener en cuenta a todos los sectores de la sociedad y de formular políticas integradoras que respeten los derechos humanos de todos los grupos.

Las preguntas que figuran *infra* servirán para determinar si existen grupos o poblaciones importantes, que, debido a sus circunstancias, corran un riesgo elevado de caer en la delincuencia y ser objeto de victimización, o puedan quedar fuera de las políticas y las decisiones de los gobiernos. En entornos post-conflicto puede haber grupos en situación de alto riesgo, como las minorías étnicas, mientras que las mujeres y los niños suelen ser muy vulnerables a la violencia.

Es preciso consultar la opinión de los gobiernos, la sociedad civil, el mundo universitario, las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación social, así como la de los donantes y los observadores externos.

Véase también **Cuestiones transversales: Justicia de menores**, **Víctimas y testigos** y **Medidas privativas y no privativas de libertad** en la **Recopilación de instrumentos de evaluación de la justicia penal**, así como el Manual para cuantificar los indicadores de la justicia de menores, del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la UNODC, publicado en 2006.

- ¿Existen grupos importantes de niños y jóvenes en situación de riesgo de caer en la delincuencia o ser objeto de victimización (por ejemplo, que vivan en zonas marginadas o barriadas con una elevada densidad de población, infraestructuras deficientes, niveles de desempleo elevados, servicios sociales escasos o inexistentes, espacios públicos seguros deficientes o inexistentes, etc.)? ¿Es alguno de los grupos (el de niños o el de jóvenes) más numeroso que el otro?
- ¿Suelen encontrarse habitualmente grandes cantidades de niños de la calle en espacios públicos y en otros lugares de las ciudades?
- ¿Existen problemas importantes de consumo de alcohol y drogas entre los jóvenes?
- ¿Constituyen los grupos o las bandas juveniles un problema? ¿Existen bandas juveniles que lleven formadas mucho tiempo (institucionalizadas) que empleen la violencia armada organizada?
- ¿Existe un número importante de personas (por ejemplo, integrantes de bandas juveniles) que han sido deportadas de otros países?
- ¿Hay grupos importantes de minorías étnicas o culturales, migrantes, refugiados o inmigrantes ilegales en las ciudades o las zonas rurales?
- ¿Es la violencia contra las mujeres y los niños en entornos domésticos un problema importante?
- ¿Se considera que las mujeres y las niñas son vulnerables al VIH/SIDA o a la trata de personas?
- ¿Es la violencia contra las mujeres y las niñas en lugares públicos un problema?
- ¿Hay un número importante de niños ex combatientes o niños afectados por la guerra?
- ¿Hay un número importante de jóvenes internados en instituciones penales?

- ¿Es la violencia contra los niños detenidos o en instituciones correccionales un problema?
- ¿Existen programas de medidas no privativas de libertad para niños y delincuentes juveniles?
- ¿Existen problemas de delincuencia contra las poblaciones indígenas?

1. Políticas específicamente dirigidas a evitar la exclusión social

Las Directrices de las Naciones Unidas también subrayan la importancia de la integración y la diferenciación, es decir, del reconocimiento de la vulnerabilidad y necesidades específicas de diferentes grupos de la sociedad, y de garantizar que existan políticas encaminadas a dar respuesta a esas necesidades.

Las preguntas que figuran *infra* servirán para determinar si existen políticas que fomentan el bienestar de los grupos anteriormente citados y promueven conductas prosociales, a través de medidas sociales, económicas, sanitarias y educativas, entre otras.

Véase también **Medidas privativas y no privativas de libertad,** en particular los epígrafes titulados **Medidas sustitutivas a la privación de libertad** y **Reintegración social**, en la **Recopilación de instrumentos de evaluación de la justicia penal.**

- ¿Prevé la estrategia nacional de prevención de la delincuencia (en caso de que exista) intervenciones específicas de protección o bienestar social para los niños en situación de riesgo y sus familias (incluidos los grupos mencionados anteriormente)?
- ¿Existe alguna política específica de ámbito nacional, provincial o local encaminada a fomentar la salud, la seguridad y la participación de los niños y los jóvenes?
- ¿Existe alguna política específica de ámbito nacional, provincial o local destinada a responder al desempleo, las necesidades de los niños de la calle y los niños afectados por las guerras, o para combatir la exclusión social?
- ¿Existe alguna política específica dirigida a responder a las necesidades de las poblaciones inmigrantes o las minorías?
- ¿Existen políticas y programas específicos cuyo objeto sea responder a las necesidades de las poblaciones indígenas?
- ¿Existen políticas específicas destinadas a prevenir el reclutamiento de miembros en las bandas juveniles o para integrar a estos en la sociedad?
- ¿Existen políticas específicas dirigidas a combatir el alcoholismo y la adicción a las drogas?
- ¿Existe alguna política específica de ámbito nacional, provincial o local encaminada a fomentar la seguridad de las mujeres y los niños en el hogar y fuera de éste?
- ¿Existe alguna estrategia destinada a proteger los grupos vulnerables, como las mujeres y los niños, que son vulnerables a la trata y la explotación de seres humanos por grupos delictivos organizados?
- ¿Existe algún programa de reintegración social para las personas excarceladas?

- ¿Existen programas de inclusión y reintegración social para personas que hayan sido objeto de trata de seres humanos?
- ¿Existen servicios o programas de rehabilitación y reintegración para niños y jóvenes que están detenidos? ¿Existen servicios o programas comunitarios para los jóvenes que son puestos en libertad?
- ¿Tienen en cuenta los proyectos de reordenación urbana, de acondicionamiento de barriadas o de creación de espacios públicos la opinión y las necesidades de los usuarios de espacios específicos, como las poblaciones marginadas?
- ¿Existe alguna política concreta dirigida al sector no estructurado

11. Gestión y coordinación

1. Coordinación general

Siempre que sea posible, las políticas y los programas encaminados a prevenir la delincuencia han de basarse en estrategias y asociaciones amplias dentro de los propios gobiernos y con la ciudadanía. Esto implica la participación de una gran diversidad de sectores de la administración pública a todos los niveles, así como de instituciones universitarias y de investigación, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, los medios de comunicación y las organizaciones de donantes. En estados pequeños, como los estados del Caribe o de Centroamérica, las políticas regionales también pueden ser importantes. Las preguntas de interés a este respecto son las siguientes:

- ¿En general, existen mecanismos que apoyen la coordinación vertical entre el gobierno nacional y los niveles inferiores de gobierno, y entre sectores, como ministerios, instituciones, proveedores de servicios, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil?
- ¿Existe algún órgano consultivo que reúna a esos sectores para tratar cuestiones de prevención de la delincuencia? ¿Actúa a nivel local, provincial o nacional?
- ¿Existen estrategias específicas destinadas a educar a la población y a otras partes interesadas, como los proveedores de servicios, acerca de los problemas de delincuencia y los resultados de la prevención?
- ¿Existe un mecanismo regional para la ejecución, la coordinación y el seguimiento de las estrategias de prevención de la delincuencia?

2. Coordinación de los donantes

La ayuda exterior o la asistencia técnica no siempre han sido eficaces o sostenibles, y actualmente existe un acuerdo general para que los donantes y las organizaciones externas trabajen con los países receptores, teniendo en cuenta sus ideas sobre sus propias necesidades y sus planes y calendarios financieros[28]. Una ayuda externa no coordinada puede generar modelos contrapuestos o no estar adaptada al contexto de los países.

Conocer la labor que están llevando a cabo los donantes, así como la que han realizado previamente y las actividades previstas, es fundamental para formular recomendaciones de cara a la prestación de asistencia técnica futura:

- ¿Qué donantes trabajan en el sector de la prevención de la delincuencia? ¿Colaboran con el gobierno nacional o con las autoridades provinciales o locales?
- ¿Se dirige la labor de los donantes hacia el apoyo de grupos, personas o lugares específicos, por ejemplo, los niños y jóvenes en situación de riesgo, las bandas juveniles, las mujeres y las niñas, las minorías étnicas o culturales, los niños de la calle, los niños afectados por la guerra o la policía municipal?
- ¿Hay algún donante que tenga por objetivo la delincuencia de cuello blanco o la corrupción?
- ¿Tienen los donantes planes estratégicos para coordinar y encauzar los servicios de forma estratégica hacia grupos específicos?

---

[28] Véase *Maximizing the Effectiveness of the Technical Assistance Provided in the Fields of Crime Prevention and Criminal Justice,* op. cit.

- ¿Qué proyectos han apoyado las entidades donantes en el pasado? ¿Qué proyectos están actualmente en curso? ¿Se han evaluado y publicado proyectos anteriores y, en ese caso, qué enseñanzas se han extraído?
- ¿Qué vínculos existen entre las entidades donantes y los ministerios, u otros organismos (por ejemplo, autoridades nacionales o locales, organizaciones no gubernamentales, policía)? ¿Cómo se gestionan las relaciones entre las entidades donantes y otros organismos? ¿Existe un documento de acuerdo o de estrategia oficial?
- ¿Hay algún programa internacional de asistencia técnica en marcha con relación a cualquier cuestión relativa a la prevención de la delincuencia, como la trata de personas o las prácticas de trabajo perjudiciales y de explotación? ¿Quién participa en la asistencia técnica en ese ámbito y cómo se coordinan las actividades?

3. Cooperación internacional

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, así como el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire[29], y otros instrumentos internacionales han sido ratificados por numerosos países, y es probable que ya existan legislación, políticas e iniciativas de cooperación. El principio de interdependencia de las Directrices para la prevención del delito reconoce que la delincuencia internacional organizada tiene conexiones, raíces y efectos locales. Las preguntas que figuran *infra* ayudarán a evaluar la medida en que las iniciativas nacionales y locales de prevención tienen en cuenta la dimensión internacional de los problemas locales de delincuencia.

Véase también **Cuestiones transversales: Cooperación internacional** en la **Recopilación de instrumentos de evaluación de la justicia penal.**

- ¿Existen pruebas de que la delincuencia internacional organizada y la corrupción constituyan un problema?
- ¿Mantiene el país alguna relación de cooperación internacional para prevenir la delincuencia? ¿En qué consisten esas actividades? ¿Con qué países, organismos regionales o internacionales colabora?
- ¿En qué medida es consciente la ciudadanía de esa labor? ¿Cómo se está sensibilizando a la población? ¿Existen pruebas de que esas actividades de cooperación son eficaces a la hora de prevenir la delincuencia?
- ¿Cuál es la experiencia del país en cooperación internacional en materia de prevención de la delincuencia, corrupción y trata de personas?
- ¿Ha participado el país en la elaboración de estrategias regionales para la prevención de la delincuencia (por ejemplo, en las de los países del Cono Sur y de América Central, de la Comunidad del Caribe, de la Organización coordinadora de jefes de policía del África meridional (SARPCCO), de la Unión Africana o de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental)?

---

[29] Naciones Unidas, *Treaty Series,* vols. 2225, 2237 y 2241, núm.39574.

Anexo I Documentos y recursos esenciales

Naciones Unidas

Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana (resolución 1995/9 del Consejo Económico y Social, anexo).

Directrices para la prevención del delito (resolución 2002/13 del Consejo Económico y Social, anexo).

Principios rectores en materia de prevención del delito y justicia penal en el contexto del desarrollo y un nuevo orden económico internacional, *Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Milán, 26 de agosto a 6 de septiembre de 1985: Informe preparado por la Secretaría* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.86.IV.1), capítulo 1, secc. B, anexo.

Informe del Secretario General sobre las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal (E/CN.15/2007/11).

Informe del Secretario General sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos (S/2004/616).

Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2008 (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DESA), 2008, núm. de venta S.08.I.18).

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia *y* Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Manual para cuantificar los indicadores de la justicia de menores* (Nueva York, Naciones Unidas), 2008.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Strengthening the Rule of Law in Conflict and Post-Conflict Situations: a Global UNDP Programme for Justice and Security 2008-2011* (Nueva York, PNUD), 2008.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. *Global Report on Human Settlements 2007: Enhancing Urban Safety and Security* (Londres, Earthscan) 2007.

_____. programa Ciudades más seguras (www.unhabitat.org).

_____. *Safer Cities Toolkit*, 2007.

_____. *State of the World Cities Report* correspondiente a 2004-2005, 2006-2007 y 2008-2009 (Londres, Earthscan), 2004, 2006 y 2008.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal* (Naciones Unidas, Nueva York, 2006), tercera parte.

_____. *Crime and Development in Africa* (Viena, UNODC) 2005.

_____. *Crimen y desarrollo en Centroamérica: atrapados en una encrucijada* (Viena, UNODC) 2007.

_____. *Handbook on Planning and Action for Crime Prevention in Southern Africa and the Caribbean Regions* (United Nations publication, Sales No. E.09.IV.1).

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, *Delincuencia, violencia y desarrollo: tendencias, costos y opciones de políticas públicas en el Caribe* (Washington, D.C., Banco Mundial) Informe núm. 37820, 2007.

Fondo de Población de la Naciones Unidas. *Estado de la población mundial 2008; Ámbitos de convergencia: Cultura, género y derechos humanos* (Nueva York, UNFPA), 2008, anexo sobre indicadores.

Organización Mundial de la Salud. *Preventing Violence and Reducing its Impact: How Development Agencies can Help* (Ginebra, OMS), 2008.

Organismos internacionales y regionales

Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (www.crime-prevention-intl.org)

Red Europea de Prevención de la Delincuencia (www.eucpn.org)

Foro Europeo para la Seguridad Urbana (www.fesu.org)

Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia (www.heuni.fi)

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (www.flacso.org)

Forum Brasileiro de Segurança Publica (www.forumse-gurance.org.br)

Otros recursos[a]

Fruhling, H. y Cancina, A. *Community Policing and Problem-Solving Strategies* (Washington, D.C., World Bank) 2005.

Guerra, N. G. *Youth Crime Prevention: Community-Based Crime and Violence Prevention in Urban Latin America and the Caribbean* (Washington, D.C., World Bank) 2005.

Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad. *Estrategias y prácticas óptimas para la prevención del delito, en particular en relación con la delincuencia urbana y la juventud en situación de riesgo, seminario celebrado en el 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, Bangkok, 18 a 25 de abril de 2005* (Montreal, Canadá, ICPC) 2005.

Linking to Learn and Learning to Link: Building Integrated Systems of School-Based Support for Children and Families in a Disadvantaged Community (Brisbane, Australia, Griffith University) 2007 (disponible en www.griffith.edu.au/_data/assets /pdf_file/0019/13285/linking-learn.pdf).

Waller, I. *Less Law, More Order: the Truth about Reducing Crime* (Santa Barbara, California, Praeger) 2006.

Whitzman, C. *The Handbook of Community Safety, Gender and Violence Prevention: Practical Planning Tools* (Londres, Earthscan) 2008.

Recursos nacionales

- Marcos jurídicos o normativos
- Planes estratégicos para la prevención de la delincuencia/seguridad y protección
- Estrategia e informes de la policía nacional
- Publicaciones sobre desarrollo/publicaciones socioeconómicas
- Informes de ONG

---

[a] Las obras que han sido mencionadas en el texto principal y en las notas a pie de página en toda su extensión no se repiten aquí.

- Observatorios urbanos locales[b]
- Informes de países donantes
- Informes regionales
- Informes de investigación y evaluación de investigadores internos/externos

[b] Solamente existen en algunos países (véase la lista en ww2.unhabitat.org/guonet/members.asp).

Anexo II. Lista de comprobación para los evaluadores

Esta lista ha sido concebida para ayudar a los evaluadores a mantener un control de los temas que se han tratado, a partir de qué fuentes y con quién

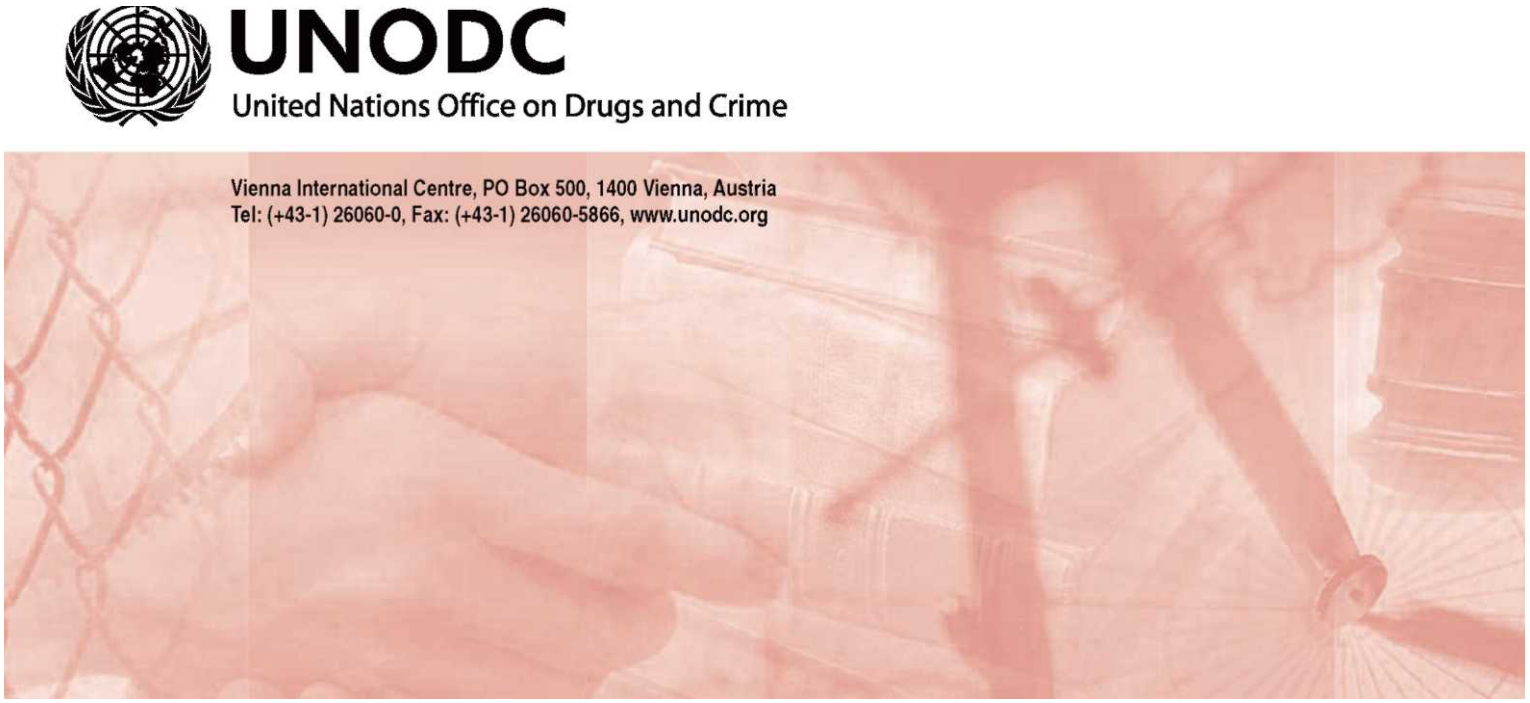
Tema	*Fuentes*	*Contactos*	*Realizado*
Panorama general: datos estadísticos de carácter general	• Informes de los ministerios de justicia, interior, juventud/servicios sociales, vivienda y ambiente, educación, salud, mujer • Informes de las organizaciones policiales • Informes de las organizaciones no gubernamentales (ONG) • Informes de los observatorios • Informes y financiación de los donantes • Informes de investigación académicos y de consultoría • Informes regionales y nacionales de las Naciones Unidas • Informes sobre la situación de la mujer/violencia de género • Transparencia Internacional	• Ministerio de justicia • Ministerio del interior • Ministerio de gobierno local • Ministerio de urbanismo • Ministerios responsables de las áreas metropolitanas • Ministerios de la juventud o de servicios sociales • Ministerio de asuntos de la mujer • Ministerios de vivienda y ambiente • Ministerios de educación y sanidad • Departamentos y organizaciones de policía • Oficina nacional de estadística • ONG que trabajan en temas de prevención de la delincuencia y rehabilitación • Observatorio de la delincuencia y de problemas sociales • Observatorios urbanos locales (miembros de la red del observatorio mundial urbano) • Organizaciones de donantes que trabajan en la prevención de la delincuencia y la seguridad • Centros académicos o personas centradas en la prevención de la delincuencia y la seguridad y la protección • Cámaras de comercio o asociaciones empresariales	
Estrategias nacionales sobre seguridad y prevención	• Marco político o estrategia nacional, o proyectos piloto, directrices o reglamentos • Informes de asociaciones nacionales sobre la prevención de la delincuencia	• Ministerio de justicia • Ministerio del interior	

Tema	*Fuentes*	*Contactos*	*Realizado*
	• Informes de organizaciones juveniles	• Ministerios de la juventud o de servicios sociales • Ministerio de gobierno local o urbanismo • Ministerios de vivienda y ambiente • Ministerios de educación y sanidad • Departamentos y organizaciones de policía • ONG que trabajan en temas de prevención de la delincuencia y rehabilitación • Grupos sobre derechos humanos y comisiones nacionales de derechos humanos • Observatorio de la delincuencia y de problemas sociales • Organizaciones de donantes que trabajan en la prevención de la delincuencia y la seguridad • Centros académicos o personas centradas en la prevención de la delincuencia y la seguridad y la protección	
Seguimiento y evaluación	• Informes de evaluación	• Ministerio de justicia • Ministerio del interior • Responsables de la policía nacional • Policía militar o policía estatal/provincial • Universidades y centros de investigación • Organizaciones no gubernamentales • Organizaciones de donantes	
Policía	• Plan de actuaciones policiales comunitarias, documentos y manuales de la policía • Otros documentos y manuales de la policía sobre actuaciones locales	• Ministerios nacionales • Organizaciones de donantes • Otros ministerios pertinentes • Universidades y ONG • Asociaciones de alcaldes, gobierno local • Organizaciones juveniles	

Tema	*Fuentes*	*Contactos*	*Realizado*
Estrategias regionales (cuando proceda)	• Estrategias y políticas nacionales	• Ministerios estatales o provinciales responsables de la seguridad, la protección y la prevención de la delincuencia	
	• Protocolos	• Universidades y centros de investigación	
	• Informes	• ONG	
	• Manuales		
	• Acuerdos de asociación		
	• Acuerdos de financiación		
Estrategias locales	• Estrategias y políticas locales	• Alcaldes y administradores de la ciudad seleccionados	
	• Planes locales de actuación policial	• Asociaciones de autoridades locales	
	• Protocolos	• Policía municipal	
	• Informes	• Servicios municipales: educación, sanidad, esparcimiento, vivienda, urbanismo, ambiente y otros	
	• Manuales, instrumentos	• Director de seguridad y protección y prevención de la delincuencia	
	• Acuerdos de asociación	• ONG y grupos del sector de la comunidad	
	• Acuerdos de financiación	• Asociaciones locales del sector privado	
Investigación, formación y asistencia técnica	• Cursos de capacitación para profesionales	• Ministerios	
	• Informes sobre asistencia técnica	• ONG	
	• Cursos académicos sobre prevención de la delincuencia	• Donantes	
		• Universidades, escuelas de policía, escuelas técnicas	
Niños y familias		• Ministerio de justicia	
		• Ministerio del interior	
		• Ministerios de la juventud o de servicios sociales	
		• Ministerios de vivienda y ambiente	
		• Ministerios de educación y sanidad	
		• Departamentos y organizaciones de policía	
		• ONG que trabajan en temas de prevención de la delincuencia y rehabilitación	

Tema	*Fuentes*	*Contactos*	*Realizado*
Juventud		• Ministerio de justicia	
		• Ministerio del interior	
		• Ministerios de la juventud o de servicios sociales	
		• Ministerios de vivienda y ambiente	
		• Ministerios de educación y sanidad	
		• ONG y organizaciones juveniles que llevan a cabo programas de apoyo para jóvenes en situación de riesgo o que terminan período de tratamiento o custodia	
Mujeres y niñas		• Ministerios responsables de los asuntos de la mujer y de la lucha contra la violencia contra la mujer	
		• ONG y organizaciones que llevan a cabo programas de apoyo a las mujeres y las niñas	
Grupos indígenas		• Ministerios responsables de los asuntos indígenas	
		• Organizaciones y ONG indígenas	
Minorías		• Ministerio de justicia	
		• Ministerio del interior	
		• Ministerios de la juventud o de servicios sociales	
		• Organizaciones y ONG de apoyo a las minorías	
Escuelas		• Ministerios de la juventud o de servicios sociales	
		• Ministerios de educación y sanidad	
		• Consejos de educación	
		• ONG	
Transporte público		• Ministerios responsables del transporte, el ambiente y la reordenación urbana	
		• Departamentos de transporte público	
		• Policía de transportes	
		• Empresas privadas de transporte y de taxi	
Espacios públicos		• Ministerios responsables del transporte, el ambiente y la reordenación urbana	

Tema	*Fuentes*	*Contactos*	*Realizado*
		• Departamentos municipales: educación, sanidad, esparcimiento, vivienda, urbanismo y ambiente	
		• Entidades proveedoras de servicios: agua, transportes, servicios ambientales, recogida de basuras y otros	
Presupuesto para la prevención de la delincuencia		• Ministerios nacionales	
		• Departamentos regionales	
		• Gobierno local	
		• Financiación de donantes	
Coordinación de donantes	• Informes de donantes	• Organizaciones de donantes	
	• Estudios independientes	• Ministerios pertinentes	
	• Informes y estudios del ministerio relativos a la cooperación con donantes	• Universidades y ONG	



Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos (ONU-Hábitat)
P.O. Box 30030 GPO 00100, Nairobi, Kenya
Tel.: (+254-20) 4658, Fax: (+254-20) 762 4263 (Safer Cities Office)
E-mail: safer.cities@unhabitat.org, Internet: www.unhabitat.org

HS/188/10S
ISBN 978-92-1-132289-7

Publicación de las Naciones Unidas Impreso en Austria

V.09-82502—Octubre de 2009—1.000