

Las tareas de prevención del delito: actores, medidas, desafíos*

Claude Vézina
Director adjunto del Centro Internacional
para la Prevención del Crimen,
Montreal

CLAUDE VÉZINA, cientista político (Universidad de Ottawa, Canadá). Ha trabajado en el gabinete del ministro responsable de la política canadiense de desarrollo económico regional. Ocupó el cargo de Director del gabinete del Subsecretario adjunto responsable por la región de Quebec en el mismo ministerio. Ha sido Consejero técnico del Presidente de la Comunidad Urbana de Montreal (CUM). Fue el encargado de las cuestiones relativas a la seguridad pública y a la prevención de la criminalidad, a las relaciones interculturales e interraciales, y a la cooperación internacional. Fue uno de los principales realizadores de las conferencias internacionales en Montreal (1989) y París (1991) sobre seguridad urbana, que reunió a alcaldes y autoridades de los países del norte. Actualmente se desempeña como Director General adjunto del CIPC.

El Centro Internacional para la Prevención del Crimen

El Centro Internacional para la Prevención del Crimen (CIPC) es una organización no gubernamental fundada en Montreal, Canadá, en 1994. Su misión, básicamente, es brindar asistencia a ciudades y países para reducir la delincuencia, violencia e inseguridad. Su misión es muy práctica. No es un instituto de estudio, aunque, obviamente utiliza los resultados de las investigaciones realizadas en torno a la prevención del crimen. El Centro es más bien una herramienta práctica para apoyar e implementar programas y medidas concretas de prevención del crimen en el ámbito de la ciudad o país.

En términos programáticos, el Centro realiza cuatro tipos de actividades. La primera consiste en reunir, analizar y hacer accesible la información sintetizada de programas, proyectos o políticas de prevención del crimen que han probado ser efectivas en su reducción de manera sustentable. Segundo, se compara políticas, programas y proyectos realizados en distintos países para la prevención del crimen, teniendo en consideración la naturaleza y el proceso que se ha implementado en los países en cuestión. El tercer elemento de nuestra actividad está ligado al intercambio de expertos en materias específicas de prevención del crimen. En la actualidad, por ejemplo, estamos implementando un programa en torno al rol de la policía, que tiene como objetivo principal los líderes de la policía en Norteamérica y en Europa. En este contexto hemos creado una serie de tres seminarios, con producción de informes, destinados a compartir de mejor manera la práctica y conocimientos de los servicios policiales, y el desarrollo de programas y actividades para la prevención del crimen. Finalmente, la cuarta actividad que desarrolla el Centro consiste en proveer asistencia técnica a las ciudades y países, en el ámbito de la prevención del crimen. Tal como lo mencionara Hillow Maeko, hemos entregado apoyo a la ciudad de Johannesburgo, a través de un Programa de Ciudad Segura.

El Centro Internacional para la Prevención del Crimen surgió a partir de importantes reuniones internacionales en torno a la seguridad urbana, realizadas hacia fines de los años ochenta y principios de los noventa, en las cuales participaron muchas autoridades locales. Nuestro nacimiento se asimila al de otras instituciones del mismo tipo en otras partes del mundo. Por ejemplo, hubo una gran conferencia en la ciudad de Barcelona, en 1996, en la que vimos la creación del Foro

Europeo para la seguridad ciudadana-urbana, el que hoy reúne más de 250 ciudades en Europa que están trabajando conjuntamente en materias de prevención del crimen. Luego de esa reunión, en 1998 se realizó en Montreal una conferencia internacional, organizada por una asociación de ciudades (canadienses y norteamericanas) y el Foro Europeo. En ese momento nació la idea de establecer un centro de seguimiento de estas conferencias. Luego de cuatro años de intenso trabajo, fue posible crear el CIPC.

Es interesante destacar que nuestro Directorio está compuesto por la asociación de ciudades que mencioné anteriormente, además de organizaciones nacionales enfocadas a la prevención del crimen. Cuenta también con instituciones especializadas que tratan el tema de la justicia criminal y la prevención del crimen en el mundo, muchas de las cuales están relacionadas con Naciones Unidas. Finalmente, trabajamos muy cercanamente con las Naciones Unidas en temas como el hábitat, y también con el Centro Internacional para la Prevención del Crimen, en su sede en Viena, que trabaja en torno a la justicia criminal y la prevención del crimen en esa ciudad.

Si bien somos una organización no gubernamental, nos apoyamos mucho en el aporte del gobierno para la implementación de nuestro programa de actividades. Básicamente, esto se realiza a través de un comité consultivo y de orientación, en el cual participan entidades gubernamentales encargadas de la prevención del crimen en Canadá, Francia, los Países Bajos, el Reino Unido, Portugal, Sudáfrica, Costa de Marfil, Estados Unidos y recientemente Bélgica. A través del CIPC, este grupo de gobiernos creó una red de trabajo de personas claves que trabajan en políticas y programas, y que se reúnen regularmente no solo para entregarnos consejería o guía, sino también para el intercambio entre ellos.

La prevención del crimen

Permanentemente hablamos de *prevención*, a menudo utilizamos la palabra, pero, ¿qué hay detrás de ella? El director del CIPC, Bonnemaison, quien fuera alcalde de una comuna de la ciudad de París por más de 35 años, estuvo a cargo de una importante comisión en Francia, en 1992, que trabajaba sobre los problemas de seguridad urba-

na. Producto de esa labor se escribió un importante informe, que desarrolla una noción de lo que es la prevención. El informe lleva un título sugerente: “Represión, prevención y solidaridad”, pues menciona los tres pilares de lo que se puede hacer en seguridad urbana, considerada tanto en el ámbito local como nacional. Esto implica un enfoque equilibrado entre la aplicación de la ley, el control social, el mejoramiento del medio ambiente y el desarrollo social. Es este un concepto amplio de seguridad ciudadana, donde se integra un conjunto de materias específicas que no son opuestas entre sí, sino complementarias. Este concepto, por ejemplo, nos indica que es necesario considerar el control de la delincuencia, aquello que, en los Estados Unidos, se denomina la Ley de Seguridad, que es una forma de prevención del crimen, como uno de los componentes de una buena política de seguridad ciudadana.

Se ha mencionado también que la prevención de la delincuencia es un problema global. La delincuencia es un desafío para todos en nuestra sociedad, implica un esfuerzo concertado de todos los actores. En primer lugar, están los miembros de la policía y del cuerpo judicial; pero también la prevención del crimen es un tema que concierne a las municipalidades e instituciones públicas dedicadas al servicio social, a la educación, a la salud pública y a la vivienda; y al sector privado, organizaciones sociales y comunitarias vecinales, a los ciudadanos comunes en la vida diaria.

Medidas frente a la delincuencia

¿Qué se puede hacer frente a la delincuencia? Creo que hay tres actividades básicas que se pueden implementar de manera efectiva para la prevención del crimen:

1. Hacer el crimen más difícil, más riesgoso y menos provechoso para el ofensor. Básicamente, esto se ha hecho a través de mejorar el diseño de los lugares públicos, las zonas de comercio y concentración de bancos —como se hizo, por ejemplo, en Johannesburgo— de modo tal que existan mayores posibilidades para capturar al delincuente por parte de la policía y que sea sometido a juicio. Esta línea de acciones está unida, por lo tanto, a que el ciudadano se sienta más seguro viviendo en una ciu-

dad; un sentimiento que, por ejemplo, preocupa particularmente a las mujeres, las cuales se sienten en general más inseguras de noche. Se han hecho estudios que demuestran lo último en varios países del mundo y que indican que es una preocupación particular. Es también una preocupación para las personas de la tercera edad, las cuales sienten miedo de transitar por las calles, utilizar un medio de locomoción pública o los parques públicos. Por lo tanto, podemos hacer una gran contribución a la prevención del crimen si mejoramos la calidad del entorno físico, incidiendo con ello en la sensación de seguridad.

2. Reducir los factores de riesgo que conducen al involucramiento de la juventud en el crimen o la reincidencia. En esta línea, es necesario observar e investigar qué es lo que hace que una persona o un joven cometa un crimen. En los últimos años, en varios países hemos hecho estudios de seguimiento de los jóvenes que delinquen. Todos ellos demuestran los mismos factores de riesgo: la pobreza, el rechazo de la sociedad, un ambiente familiar anormal, el abandono de los estudios. El repetir una ofensa o delito es más o menos frecuente; la mayoría de los crímenes u ofensas que se cometen pertenecen a un número reducido de personas; por lo tanto, de manera general, tenemos que trabajar con estas personas; reducir la cantidad de víctimas, pero también reducir la cantidad de delincuentes.
3. Lo anterior nos lleva a un tercer tipo de medidas: apoyar a las víctimas del crimen y promover la responsabilidad colectiva e individual. En esta línea está lo que llamamos solidaridad. No se trata solo de reprimir la cantidad de crímenes, sino también de evitarlos, prevenirlos. Estamos trabajando con diversos proyectos dirigidos hacia distintos problemas —hacia los más jóvenes, los menos privilegiados, las áreas más pobres—, que han probado ser muy eficientes. También entregamos más apoyo a las víctimas de la delincuencia. Mencionamos a las mujeres y a personas de la tercera edad, pero se nos olvida que muchas de estas víctimas son justamente los jóvenes. Los jóvenes cometen crímenes, pero también son víctimas de la violencia en una gran parte de los países. Por lo tanto, creo que hay que desarrollar un mejor tipo de apoyo, mayor responsabilidad colectiva e indivi-

dual por parte de los padres, por parte de las escuelas, por parte de los individuos. Esta es también una forma de prevenir la delincuencia.

El proceso de prevención de la delincuencia

La prevención de la delincuencia nos remite a un *proceso*. No existe una receta universal para reducir el crimen o la delincuencia en las ciudades y en los países. Cada situación es diferente, por lo que necesitamos examinar nuestra propia realidad, nuestras propias dificultades, nuestras propias oportunidades, nuestra situación. Pero a la vez debemos compartir experiencias, unificar las tareas de la policía, las del gobierno local, las municipalidades y los individuos. El proceso, para ser exitoso, debe considerar:

1. Movilización de todos los asociados. Hay que movilizar a toda la comunidad; es esencial que sea un proceso que incluya a todas las instancias, y no solamente a las personas que proporcionan apoyo. Se debe crear una amplia mesa de diálogo.
2. Diagnóstico de delincuencia, violencia e inseguridad. Todas las instancias en esa mesa de diálogo deben compartir las experiencias y el diagnóstico en torno a los temas que las convocan. Es necesario obtener y compartir los datos de la policía, que es la primera fuente respecto a la delincuencia. Pero también existe un número “negro” de delincuencia que no se informa; por ejemplo, la violencia intrafamiliar, la violencia en contra de las mujeres, que se da en todas partes del mundo y en un 80 a 90 por ciento de los casos no se conoce. También la violencia en contra de los individuos se da de otras formas; por ejemplo, cuando una persona no recibe su seguro de vida o su jubilación, también es una forma de delito que no se informa. Por lo tanto, tenemos que encontrar metodologías e instrumentos para conocer la realidad de la delincuencia a través de otras fuentes que, no obstante ser importantes, no son de fácil acceso. En este sentido, la información proporcionada por las víctimas de la violencia es particularmente iluminadora en este sentido. En Johannesburgo se utilizó ese tipo de información, con resultados realmente im-

portantes, como, por ejemplo, el de las percepciones frente a la delincuencia. Al respecto, las encuestas son medios válidos para conocer qué piensa la población frente a este problema. También podemos utilizar como fuentes primarias de información a las escuelas y otras instituciones que tienen que ver con la delincuencia en su quehacer diario. Por lo tanto, para hacer un diagnóstico se debe reunir la información y generar los datos para compartirlos, con el objetivo de consensuar la definición del problema y sus posibles soluciones.

3. Desarrollo de un plan nacional. La sistematización de información es la base para el desarrollo de un plan nacional, cuya prioridad es hacer de este un esfuerzo común y coordinado; muchos de los planes vigentes en este ámbito en distintas partes del mundo han sido implementados por más de una oficina, como la policía, las municipalidades o las organizaciones comunitarias. La coordinación de los esfuerzos en una ciudad multiplica el apoyo humano y monetario, mejorando las posibilidades de éxito del plan.
4. Seguimiento y evaluación. Es necesario hacer un seguimiento de las acciones implementadas y mostrar resultados, si queremos tener un programa serio y políticamente viable. Naturalmente no es una tarea fácil, pero creo que es una prioridad para los años que vienen.
5. Comunicación y participación de los ciudadanos. Finalmente, los ciudadanos deben tener información respecto de las acciones tendientes a la prevención de la delincuencia; debemos entregarles los resultados obtenidos e informarles respecto de las estrategias que se adoptan en una ciudad; y deben ser consultados sobre esas estrategias y acciones.

Función de los diversos actores en la prevención de la delincuencia

Las próximas líneas se refieren a la función de la municipalidad, del gobierno y la policía en la prevención del crimen, sobre la base de los resultados de experiencias realizadas en varios países del mundo.

Función de las municipalidades

- Liderazgo político y compromiso. La prevención de la delincuencia es una tarea demasiado importante para la sociedad, que requiere de una conducción política y económica consecuente, donde se encuentren representadas todas las fuerzas vivas de la comunidad.
- Participación de todos los servicios municipales. Todos ellos, ya sean servicios de policía, de trabajos públicos, de recreación y deportes, de planificación urbana, deben integrarse a la lucha contra la delincuencia. Muchas ciudades en el mundo han hecho de la seguridad ciudadana un punto neurálgico en su quehacer: ha sido el caso en los Estados Unidos, en Europa y en Sudáfrica. Al respecto, es importante que las municipalidades se hagan responsables del problema, y que en cada uno de sus departamentos se preocupen respecto de qué es lo que se puede hacer para prevenir la delincuencia.
- Concertación de actores locales y soporte técnico. Obviamente, en la prevención de la delincuencia hay que darle importancia especial a la coordinación de los actores, de sus cargos y funciones. Idealmente, las municipalidades son la mejor instancia para que estas funciones de coordinación se lleven a cabo y tengan el apoyo necesario.
- Foro para las consultas públicas y para rendir cuentas a los involucrados. Finalmente, las municipalidades tienen la opción y oportunidad para crear fórmulas públicas destinadas a llevar a cabo una consulta, con resultados que hagan públicos, lo que en inglés se llama *accountability*. Es este un proceso activo que se puede efectuar de mejor manera en el ámbito local.

Función del gobierno nacional

- Designar una agencia responsable del desarrollo de una estrategia de prevención integral del crimen. Debe haber una agencia central, de responsabilidades claras frente a todas las formas de combatir la delincuencia. Por ejemplo, en Sudáfrica, es el Ministerio de Seguridad el que está a cargo del desarrollo de tal estrategia, con programas amplios de cooperación. En Canadá, es la responsabilidad de dos departamentos, el Departamento de

Justicia y el Departamento de Policía. En el Reino Unido, es la responsabilidad del Ministerio del Interior. En Francia hay un acercamiento distinto: el Ministerio de los Ciudadanos tiene a su cargo los problemas legales y la prevención de la delincuencia.

- Coordinación interdepartamental. Es importante llevar a cabo una coordinación, ya que la prevención de la delincuencia es un problema global y muchos departamentos del gobierno pueden ayudar a clarificarlo y a desarrollar soluciones nacionales.
- Análisis, investigación y evaluación. Los gobiernos nacionales pueden proporcionar apoyo en cuanto a análisis, investigaciones y evaluaciones, pues tienen una capacidad instalada para estudiar cuestiones de importancia respecto de problemas sociales y económicos, y disponen de mayores recursos para evaluar los resultados. A mi juicio, entre las funciones más importantes del gobierno nacional están las de proveer investigaciones y análisis, y proporcionar los resultados a los actores que trabajan en la prevención de la delincuencia, tales como las municipalidades, juntas de vecinos, entre otras.
- Apoyo para programas locales y proyectos piloto. Un apoyo práctico por parte del gobierno nacional hacia los gobiernos municipales, es la implementación de programas y proyectos. Es importante que este apoyo sea concreto. Debido a que los programas tienen que ser estudiados y evaluados, el apoyo del gobierno en términos financieros y técnicos (seguimiento) ocupa un lugar de gran relevancia.
- Modernización de los sistemas policiales y de justicia. Finalmente, en muchos países, tanto en América del Sur como en Europa, los gobiernos tienen un rol muy claro en cuanto a la modernización de la justicia frente al crimen, incluyendo por cierto, los sistemas judiciales y policiales.

Función de la policía

Es obvio que los servicios de la policía alrededor del mundo son organismos claves en la prevención de la delincuencia; son actores principales. Y su mayor efectividad comprende diversos aspectos, que debemos examinar.

- Filosofía de servicio público y profesionalismo. El primer requisito de una policía efectiva es una fuerte dedicación al servicio público, que creo que sí tiene aquí Carabineros, y también creo que existe un reconocimiento de la comunidad a su profesionalismo.
- Misión equilibrada entre el cumplimiento de la ley y la prevención del crimen. En muchos países del mundo, el servicio de la policía ha modificado su misión, para integrarse a otras instancias que no sean exclusivamente la prevención de la delincuencia y el cumplimiento de la ley y el orden. Podemos mencionar, entre ellas, el apoyo a las víctimas, el respeto hacia los derechos humanos. Estos elementos proporcionan una visión más global de la labor policial y de la influencia que puede llegar a tener la policía en los programas de prevención de la delincuencia.
- Un enfoque de solución de problemas y acercamiento a la comunidad. Muchas organizaciones policiales han implementado nuevas formas de acercamiento a la comunidad, con el fin de trabajar más unidos con las organizaciones vecinales y comunales. Su propósito es no solamente ser activos frente a la delincuencia, sino tratar de comprender por qué existe la delincuencia, y cómo se puede reducir. Pienso que este acercamiento debería recibir un apoyo global y una implementación.
- Desarrollo de una cultura de liderazgo compartido y asociativo. Cuando hablamos de prevención de la delincuencia, hablamos de compañeros que trabajan en conjunto. Obviamente, ello implica desarrollar una cultura de prevención entre los que trabajan unidos, sea la Policía, pero también todas las otras organizaciones e instituciones que se ven envueltas en este trabajo. Cuando hablamos de compañeros, se trata básicamente de compartir información, compartir el liderazgo. Es difícil para algunas personas compartir su liderazgo, pero para ser realmente efectivos hay que saber hacerlo.
- Desconcentración o descentralización de las funciones policiales. En casi todo el mundo, ya sean policías nacionales o municipales, existe el esfuerzo por llegar a una descentralización y acercar más la policía hacia la población.

- Cooperación de las autoridades locales. Se necesita apoyo para una mayor implementación de los programas que se están investigando e intentado implementar en el ámbito policial. Obviamente la cooperación de las autoridades locales y el trabajo con el alcalde es fundamental para enfocar las prioridades. Asimismo, el trabajo de las autoridades en conjunto con la policía debe darse a conocer.

Los desafíos

Terminaré mi intervención mencionando algunos problemas futuros respecto a la prevención del delito, entre los cuales destaco: el liderazgo y responsabilidad para la orientación general y las estrategias; la sustentabilidad de programas y proyectos; el apoyo financiero; la institucionalización de procesos; el desarrollo de herramientas adecuadas a las diferentes realidades; el apoyo a los actores claves (autoridades electas, coordinadores y administradores, etc.); compartir la experticia y las buenas prácticas; la sensibilización pública y de los medios de comunicación.

En primer lugar, es necesario desvincular los programas de prevención del solo liderazgo o voluntad el alcalde. Los alcaldes pueden ser reemplazados cada tres, cuatro años, por ejemplo, lo que debe hacerse sin olvidar la importancia de la continuidad de los programas y estudios, dependientes de su financiamiento. La disponibilidad de financiamiento para los programas de prevención debería mantenerse, y recibir el apoyo permanente de los oficiales de gobierno.

Es necesaria la institucionalidad de todo el proceso de prevención del crimen. Compartir labores, como lo hemos planteado, implica un tremendo esfuerzo de todas las organizaciones y personas involucradas. Finalmente, se requiere poner por escrito las responsabilidades y tareas de cada organización, para que puedan ser implementadas.

Es esencial también compartir las experiencias, las habilidades, la información y las buenas prácticas. Y, de esta manera, intentar obtener lo mejor de cada lugar o ciudad; observar la propia realidad y ver si las mismas medidas son factibles de ser aplicadas en otras localidades.

Finalmente, si bien es cierto que las instituciones públicas son tremendamente importantes para la prevención de la delincuencia, también es necesario tomar en cuenta a la población en general y a sus

distintos agentes. Hemos tenido la experiencia en diversas ciudades, por ejemplo, de lo que se llama *periodismo cívico*. Fueron casos en que la televisión y algunos periódicos intentaron cubrir los delitos de una forma distinta; no se limitaron a cubrir la noticia, sino que explicaban por qué estaban sucediendo las cosas, los motivos y antecedentes del delito, las razones por las que sucedían en ciertos barrios. De esta manera se ofrecía un conocimiento más amplio respecto a los delitos, una información dirigida en especial a los ciudadanos. Y ese es un paso muy positivo para entregar un conocimiento más profundo de las políticas que se deben adoptar frente a la prevención de la delincuencia.