

# LA DECLARACIÓN DE DOHA. A TRES AÑOS

○ Luis Rodríguez Manzanera\*

\* Investigador emérito. Doctor *honoris causa* del Instituto Nacional de Ciencias Penales.

## PALABRAS CLAVE

## KEYWORDS

○ **Declaración de la Doha**

*Doha Declaration*

○ **ONUDOC**

*ONUDOC*

○ **Programas de prevención**

*Preventive programs*

○ **Reglas de Mandela**

*Mandela Rules*

**Resumen.** Durante el 13° Congreso de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal, más de 140 países firmaron la Declaración de la Doha sobre la Integración de la Prevención del Delito y la Justicia Penal. Este instrumento internacional tiene como ejes centrales, establecer políticas y programas preventivos, construir una administración de justicia eficaz, eliminar la impunidad, consolidar la igualdad ante la ley, eliminar la discriminación, fomentar la transparencia y el acceso a la información, entre otros. A tres años de haber sido aprobada por México, Luis Rodríguez Manzanera presenta un panorama general de este importante documento.

**Abstract.** During the 13th United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, more than 140 countries signed the Doha Declaration on Integrating Crime Prevention and Criminal Justice. This instrument establishes policies and preventive programs, build an efficient administration of justice, eliminate impunity, consolidate equality before the law, eliminate discrimination, promote transparency and access to information, among others. Three years after being approved by Mexico, Luis Rodríguez Manzanera presents an overview of this important document.

## SUMARIO:

**I. Introducción. II. Los congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal. III. La Declaración de Doha (2015). IV. Las Reglas de Mandela. V. Fuentes de consulta.**

---

### I. INTRODUCCIÓN

La *Declaración de Doha* fue aprobada por más de 140 países, entre ellos México, en el 13° Congreso de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal, celebrado en Doha, Qatar, en abril de 2015.

Los congresos de las Naciones Unidas son las reuniones más importantes en cuestión de política criminológica a nivel mundial. Se realizan cada cinco años, y ahí, se han aprobado las principales directrices, reglas, disposiciones y declaraciones que rigen en nuestra área de conocimiento (*v. gr.*, las Reglas de Beijing, de Tokio, de Bangkok, las Directrices de Riad, la Declaración de los Derechos de las Víctimas, las Reglas de Mandela, etc.).

Al final del congreso se aprueban una serie de conclusiones denominadas “Declaración”, que representan el compromiso de los gobiernos en materia de prevención del delito y justicia penal, y que en mucho

es el programa de política criminológica de las Naciones Unidas para los próximos cinco años (el cumplimiento de la *Declaración de Doha* se revisará en el próximo congreso, en 2020, en Japón).

Al congreso asisten miles de delegados, en esta ocasión la delegación mexicana fue numerosa, con representantes de varias secretarías de Estado: la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER), la Procuraduría General de la República (PGR), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), etc. Nosotros tuvimos el honor de ir en representación del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE).

---

### II. LOS CONGRESOS DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA PREVENCIÓN DEL DELITO Y JUSTICIA PENAL

Los congresos de la ONU sobre prevención del delito y justicia penal (hasta el 10° sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente), son las reuniones mundiales más amplias sobre el tema, y congregan a gobiernos, sociedad civil, instituciones académicas, expertos y, en general, a los encargados de la elaboración de políticas y los profesionales que se ocupan de la prevención del delito y los diversos

aspectos de la justicia penal. Se han celebrado los siguientes congresos:

**Figura 1. Congresos de las Naciones**

Unidas	
Primero	1955, Ginebra.
Segundo	1960, Londres.
Tercero	1965, Estocolmo.
Cuarto	1970, Kioto.
Quinto	1975, Ginebra.
Sexto	1980, Caracas.
Séptimo	1985, Milán.
Octavo	1990, La Habana.
Noveno	1995, El Cairo.
Décimo	2000, Viena.
Undécimo	2005, Bangkok.
Duodécimo	2010, Salvador, Brasil.
Decimotercero	2015, Doha, Qatar.

En este siglo se han aprobado cuatro “Declaraciones”, a saber:

### **Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia (2000).**

Los Estados miembros se comprometieron a adoptar medidas resueltas y expeditas para combatir el terrorismo, la trata de personas, el tráfico ilícito de armas de fuego, el tráfico de migrantes y el blanqueo de dinero. Además, en la declaración los Estados se comprometieron a fortalecer las medidas internacionales contra la corrupción, subrayando la necesidad de un nuevo instrumento jurídico internacional, además de la

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

*Declaración de Bangkok (2005).* Documento político crucial en el que se establecen los fundamentos de la coordinación y cooperación internacionales con miras a prevenir y combatir la delincuencia y se imparten directrices para fortalecer esa coordinación y cooperación.

*Declaración de Salvador (2010).* Destaca el papel fundamental del sistema de justicia penal en el desarrollo, subraya la necesidad de un enfoque holístico respecto de la reforma del sistema judicial, con objeto de reforzar la capacidad de los sistemas de justicia penal en la lucha contra el delito, y determina medios para prevenir y controlar nuevas formas de delincuencia en todo el mundo.

### **III. LA DECLARACIÓN DE DOHA (2015)**

La *Declaración de Doha* de 2015 refiere lo siguiente:

Sobre la integración de la prevención del delito y la justicia penal, en el marco más amplio del programa de las Naciones Unidas para abordar los problemas sociales y económicos y promover el estado de derecho a nivel nacional e internacional, así como la participación pública.

La *Declaración de Doha* se desarrolla sobre cuatro ejes, cinco temas centrales y tres temas transversales. Haremos a continuación un esquema de la declaración, con unos breves comentarios.

## A. LOS EJES DE LA DECLARACIÓN

Los cuatro ejes sobre los cuales se construye el programa son: desarrollo sostenible, sistema de justicia, programas de prevención y cooperación internacional.

Eje uno: desarrollo sostenible

No puede haber desarrollo sostenible si no está unido al Estado de derecho. Se trata de cumplir la llamada Agenda para el Desarrollo después del 2015. Al respecto menciona:

Reconocemos que el desarrollo sostenible y el estado de derecho están estrechamente interrelacionados y se refuerzan mutuamente...

Al final lo que se intenta es tener una sociedad pacífica, sin corrupción e inclusiva. ¿Qué debe hacerse? Preparar políticas y programas que fomenten el desarrollo socio-económico, y la creación de conciencia para transmitir valores fundamentales.

Eje dos: sistema de justicia

Para Naciones Unidas ¿Cómo debe ser el sistema penal? Ético, imparcial, humano, responsable, inclusivo, defensor de la dignidad humana, de los derechos humanos y de la libertad:

Reafirmamos nuestro compromiso y firme voluntad política en apoyo de los sistemas de justicia penal eficaces, imparciales, humanos y responsables, y de las instituciones que los integran, y alentamos la participación efectiva y la inclusión de todos los sectores de la sociedad, lo cual permitirá crear las condiciones necesarias para promover el programa más amplio de las Naciones Unidas, respetando plenamente al mismo tiempo los principios de la soberanía y la integridad territorial de los Estados, y reconociendo la responsabilidad de los Estados Miembros de defender la dignidad humana y todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, en particular las afectadas por la delincuencia y las que estén en contacto con el sistema de justicia penal, incluidos los miembros vulnerables de la sociedad, independientemente de su condición, que podrían ser objeto de formas múltiples y agravadas de discriminación, y prevenir y combatir la delincuencia motivada por la intolerancia o la discriminación de toda índole.

¿Cuáles son los once puntos para lograr el éxito de este eje?

1. Políticas y programas amplios e inclusivos.
2. Juicio justo.
3. Eliminar impunidad.

4. Asistencia jurídica eficaz.
5. Igualdad ante la ley.
6. Eliminar discriminación.
7. Transparencia.
8. Información – investigación.
9. Atención especializada a niños, mujeres y grupos vulnerables.
10. Lo penitenciario orientado a la rehabilitación.
11. Enfoque dirigido a víctimas.

#### Eje tres: prevención

El tema prevención ha sido, desde el principio de los congresos, un eje fundamental; la misma denominación de “congresos para la prevención” con la cual se inició hace ya 60 años lo indica. Sobre esto:

Reconocemos la importancia de los sistemas de prevención del delito y justicia penal eficaz, imparcial, humana y responsable, y de las instituciones que los integran en cuanto que componentes centrales del estado de derecho.

En esta ocasión se hace énfasis sobre los siguientes diez puntos:

1. Solo puede enfrentarse crimen, violencia y corrupción en enfoques holísticos.
2. Programas amplios e inclusivos.
3. Causas profundas y condiciones que las propician.
4. Participación ciudadana.
5. Cultura de la legalidad y valores.
6. Solución de conflictos.
7. Tecnologías de la información.
8. Nuevas formas de comunicación.
9. Policía de proximidad.
10. Criminología.

Se hace insistencia en los enfoques holísticos, es decir, integrales; con la participación de todos, principalmente de la comunidad, con programas inclusivos, y atacando las causas, que deben estudiarse con apoyo en la criminología. La orientación no es hacia el castigo, la sanción, y mucho menos hacia la represión o la venganza, sino a la solución de conflictos, todo dentro de una cultura de legalidad y valores.

#### Eje cuatro: cooperación internacional

Es la “piedra angular” para la prevención del delito y para que el sistema de justicia penal sea eficaz, imparcial, humano y responsable. Tiene como objetivo:

1. Aplicar y utilizar las diversas convenciones, protocolos, tratados, reglas, normas, directrices y demás instrumentos de las Naciones Unidas.
2. Promover y fortalecer la cooperación internacional y regional.

3. Promover una red virtual mundial para información y asistencia.

## B. TEMAS CENTRALES

Aparte de estos ejes, hubo los siguientes temas centrales, divididos en temas generales y temas transversales.

Los temas generales son:

1. Corrupción.
2. Nuevas formas de criminalidad.
3. Educación.
4. Víctimas.
5. Violencia (terrorismo-armas).

Los temas transversales:

1. Mujeres - género.
2. Menores (niños).
3. Penitenciario.

Temas generales

Un tema central es la corrupción. La mayor preocupación es que hay países que no han firmado la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción. En este sentido, se pide firmar la convención, sabiendo que el gran problema del crimen actual en mucho es económico, el ataque sobre transferencias, sobre blanqueo, es decir,

lavado de dinero, y un llamado a la transparencia.

Afortunadamente en todo esto hay los suficientes documentos, protocolos e instrumentos de Naciones Unidas. En un estudio que hicimos se llegó a la conclusión de que el punto central, quizá la columna vertebral en cuestión criminológica, es la corrupción. Si lográramos hacer a un lado la corrupción una gran parte del problema se podría remediar.

Por eso es lastimoso lo que está sucediendo en todo lo referente a legislación y sistema anticorrupción. Naciones Unidas lo ha reiterado: mientras no atacemos eso, serán inútiles los planes, programas, etc.

En relación con el tema dos, nuevas formas delincuenciales, el tema central ya no es la droga, sino la legalización de ciertas drogas. Sin negar la importancia del fenómeno, la droga preocupa ahora como financiamiento al terrorismo, la formación de cárteles diversificados, y la violencia brutal que se ha desatado alrededor del tráfico.

Los cinco puntos planteados fueron estos:

- Petróleo, minas, piratería (falsificación), piratería (mar), tráfico de metales y piedras.
- Cibercrimen.
- Bienes culturales (convención).
- Pandillas.

- Crimen ecológico (flora, fauna, medio ambiente).

En el primer punto, referido sobre todo a delincuencia organizada transnacional en evolución se menciona que:

Entre esos tipos de delincuencia pueden figurar, según el caso, el contrabando de petróleo y sus derivados, el tráfico ilícito de metales preciosos y piedras preciosas, las actividades ilícitas de minería, la falsificación de bienes de marca, el tráfico de órganos humanos, sangre y tejidos, y la piratería y la delincuencia organizada en el mar (9,g).

En el segundo, en cuanto al cibercrimen señala:

Estudiar medidas concretas destinadas a crear un entorno cibernético seguro y resistente; prevenir y combatir actividades delictivas realizadas por Internet, prestando especial atención a la detección del robo, la captación de personas con fines de trata, y la protección de los niños contra la explotación y los abusos a través de Internet (9,b).

En el tercero, bienes culturales, se hace referencia a la convención de 1970, y a la participación del crimen organizado y de organizaciones terroristas. En este tema México tiene mucho que aportar, pues siendo una de las víctimas principales del saqueo de bienes culturales, es uno de los países que menos informes

realiza sobre esto; igual que con el crimen ecológico, nuestra flora y fauna es un botín muy preciado. Las pandillas preocupan no solo por su natural peligrosidad, sino por sus relaciones cada vez mayores con el crimen organizado.

En relación con el tema de la educación: sin educación no es posible que se desarrollen los otros ejes. Y solo una mención rápida de este punto. La propuesta de Naciones Unidas es:

Ponemos en relieve que la educación para todos los niños y jóvenes, incluida la erradicación del analfabetismo, es fundamental para prevenir la delincuencia y la corrupción, y promover una cultura de legalidad que propugne el estado de derecho y los derechos humanos y respete al mismo tiempo la identidad cultural.

Por lo anterior es necesario:

- Un entorno de aprendizaje seguro y positivo (no violencia, hostigamiento, acoso, abusos, drogas).
- Incorporar temas de prevención y justicia en el sistema educativo.
- Oportunidades de acceso a educación para todos.

El tema referente a las víctimas es un punto importante, no solo es la cuestión en general de las víctimas, sino el tipo de víctimas: trata, migrantes, periodistas, niños, mujeres y grupos minoritarios.

Por la situación en México, reproducimos el punto 5,s de la declaración:

Prevenir y combatir, mediante procedimientos internos apropiados para identificar casos y tramitarlos de manera oportuna, los actos de violencia que estén dentro de nuestra jurisdicción, cometidos contra periodistas y profesionales de los medios de comunicación, cuyas obligaciones profesionales a menudo los exponen a riesgos concretos de intimidación, acoso y violencia, en particular a manos de grupos delictivos organizados y terroristas, y en situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos, y asegurar la rendición de cuentas por medio de la realización de investigaciones imparciales, prontas y eficaces, de conformidad con la legislación nacional y el derecho internacional aplicable.

En cuanto a trata y migrantes, hay sendos protocolos relacionados a la Convención de la ONU contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Fue importantísimo el aspecto de víctimas, porque estábamos celebrando el 30 aniversario del documento de Naciones Unidas, el 30 aniversario de los Principios Básicos referentes a víctimas de delitos y a víctimas de abuso de poder.

Se hizo una extraordinaria reunión para celebrar la cuestión de víctimas. Habló un representante por cada continente, y para representar a América Latina tuvimos el gusto de que fuera la delegada de INACIPE, la Dra. María de la Luz Lima, quien hablara a nombre de

América Latina en la celebración de la declaración.

Conociendo la importancia que se da al tema de víctimas es, al menos, preocupante la inoperancia de la Ley General de Víctimas (DOF 9/enero/2013), que sufrió 256 cambios en sus 189 artículos, y se anunció sería sustituida por otra, sin embargo, solo se hicieron 86 nuevos cambios (DOF 3/enero/2017).

En el quinto tema, violencia-terrorismo, el esquema planteado es el siguiente:

- Combate al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones.
- Sus vínculos con el crimen organizado.
- El financiamiento.
- Las drogas.
- Las armas.

Es urgente una amplia capacitación y una cooperación fortalecida en los planos internacional, regional y bilateral, para prevenir y combatir el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, la utilización del internet, la destrucción del patrimonio cultural, el secuestro para obtener rescate o para extorsión, los vínculos con la delincuencia organizada, actividades relacionadas con drogas y otras vías de financiamiento.

El tema de las armas es primordial en materia de violencia y terrorismo, de ahí la importancia del Protocolo contra la fabricación y el

tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de la ONU contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

#### Temas transversales

Los temas transversales están direccionados en los siguientes aspectos:

1. **Mujeres:** tema muy tratado en México, como primer tema transversal. Se recomienda, en todos sentidos, adoptar la perspectiva de género. Cumplir la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y su protocolo, así como los demás documentos de las Naciones Unidas. Tratamiento, rehabilitación y reinserción, de acuerdo con las Reglas de Bangkok.
2. **Menores:** como segundo tema transversal.

El planteamiento de la *Declaración de Doha* es tomar el interés superior del niño como principio rector, poniendo atención en tres puntos:

- Proteger de violencia, explotación y abusos.
- Tratamiento y reinserción social.
- Cumplimiento de la convención y demás instrumentos de la ONU.

El día 16 de junio del 2016, fue promulgada la Nueva Ley Nacional del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes; sí, penal, que es en gran parte una seria desviación de las disposiciones de Naciones Unidas.

Desde el título, si lo que México tiene firmado es la Convención de los Derechos del Niño, ahora ya no hay niños, ni menores (como dicen las Reglas de Beijing), son adolescentes, y por lo tanto, no entran en la convención ni en las reglas, sino en un sistema de justicia penal represivo y retributivo. Entramos a un derecho penal del “enemiguito”.

3. **Penitenciario:** es el tercer tema transversal, cuyos puntos clave son:
    - Acoger las Reglas de Mandela.
    - Políticas penitenciarias centradas en:
      - Rehabilitación.
      - Reinserción social.
      - Prevención de la reincidencia.
    - Medidas sustitutivas del encarcelamiento.
    - Adoptar un sistema de justicia restaurativa.
    - Resolver la problemática del hacinamiento.
    - Reducir prisión preventiva.
- Sanciones no privativas de libertad (cumplir las Reglas de Tokio).

## IV. LAS REGLAS DE MANDELA

Uno de los resultados más importantes del 13° congreso fue el acoger las Reglas de Mandela, y recomendar su aprobación por la Asamblea General de la ONU (lo que efectivamente se produjo el 17 de diciembre de 2015).

Las ahora llamadas Reglas de Mandela no son más que la actualización de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, de 1955:

Las modificaciones de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de 1955, no reducen el alcance de ninguna de las normas existentes, sino que reflejan los avances recientes de la ciencia penitenciaria y las buenas prácticas, a fin de promover la seguridad y las condiciones dignas de los reclusos. (Resolución 69/192).

Las reglas fueron propuestas por 18 países, entre los que se encuentra México. Sin embargo, es imposible por la naturaleza de esta exposición, hacer un análisis detallado de las reglas, tan solo reproducimos cinco artículos que pueden dar una idea del espíritu de este documento, que coincide con lo mejor de la tradición del penitenciarismo en México:

Regla 4.- Los objetivos de las penas y medidas privativas de libertad son principalmente proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia. Sólo

pueden alcanzarse si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr la reinserción de los ex-reclusos en la sociedad, tras su puesta en libertad, de modo que puedan vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo.

Regla 89.- El cumplimiento de estos principios exige la individualización del tratamiento, lo que a su vez requiere un sistema flexible de clasificación de los reclusos. Por lo tanto, conviene que los diferentes grupos de reclusos sean distribuidos en establecimientos penitenciarios distintos, donde cada uno pueda recibir el tratamiento que necesite.

Regla 91.- El tratamiento de las personas condenadas a una pena o medida privativa de libertad debe tener por objeto, en la medida en que la duración de la pena lo permita, inculcarles la voluntad de vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo y crear en ellos la aptitud para hacerlo. Dicho tratamiento estará encaminado a fomentar en ellos el respeto de sí mismos y desarrollar su sentido de la responsabilidad.

Regla 92.- Para lograr este fin se deberán emplear todos los medios adecuados, lo que incluirá la asistencia religiosa, en los países en que esto sea posible, la instrucción, la orientación y formación profesionales, los métodos de asistencia social individual, el asesoramiento laboral, el desarrollo físico y el fortalecimiento de los principios morales, de conformidad con las necesidades individuales de cada recluso. Para ello se tendrá en cuenta su pasado social y delictivo, su capacidad y aptitud física y mental, su temperamento personal, la duración de su pena y sus perspectivas después de la liberación.

Regla 94.- Cuando la duración de la pena lo aconseje, tan pronto como sea posible tras el ingreso del recluso en prisión y después de un estudio de su personalidad, se

establecerá un programa de tratamiento individual que se basará en la información obtenida sobre sus necesidades, capacidad e inclinaciones particulares.

La Ley Nacional de Ejecución Penal fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de junio del presente año, y es totalmente contraria a las Reglas de Mandela, pues elimina el tratamiento, los estudios de personalidad, el sistema progresivo, el consejo técnico, la clasificación criminológica, limita los beneficios, en resumen, es una ley que se convierte en el derecho penal del enemigo enjaulado.

Es desconcertante la sintomatología esquizofrénica de nuestro país, con una extraña dualidad de personalidad: en el medio internacional, México es promotor y firma los principales documentos de Naciones Unidas, y en lo interno aprueba leyes que van contra las disposiciones que aprobó en lo internacional; prueba de ello son las leyes de ejecución penal y de justicia penal para adolescentes, por mencionar dos ejemplos.

Finalmente, reproducimos la conclusión 10, m de la *Declaración de Doha*, que es un compromiso de México que el INACIPE está cumpliendo a cabalidad:

Crear y mantener capacidades para el estudio de la Criminología, así como de las ciencias forenses y penitenciarias, y aprovechar los conocimientos científicos

contemporáneos para elaborar y aplicar políticas, programas y proyectos pertinentes.

## V. FUENTES DE CONSULTA

- Asamblea General (2011) *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes y sus Comentarios* Reglas de Bangkok. Nueva York: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2015) *Declaración de Doha Sobre La Integración De La Prevención Del Delito Y La Justicia Penal En El Marco Más Amplio Del Programa De Las Naciones Unidas Para Abordar Los Problemas Sociales Y Económicos Y Promover El Estado De Derecho A Nivel Nacional E Internacional Y La Participación Pública*. Nueva York: UNODC.
- Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Delito (2015) *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas de Nelson Mandela)*. Gobierno de Alemania: UNODC.
- Resolución aprobada por la Asamblea General A/RES/55/59. (2000) *Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI*. Viena: ONU.