

## ***Bases de política de seguridad pública sobre instrumentos internacionales de Naciones Unidas\****

Por Wael Hikal

### **1. Introducción**

El presente ensayo, expone el análisis de las políticas nacionales e internacionales (ONU) en materia de seguridad pública. En el momento presente, México pasa por una crisis en sus sistemas de justicia, de seguridad, penitenciario y de políticas criminológicas. La represión ha sido el método utilizado hasta el momento, no se hace a un lado la inteligencia investigativa, ya que ésta ha dado resultados favorables al momento de la identificación, persecución y arresto de los delincuentes e implicados, pero posterior a la detención viene la crisis penitenciaria, pues como se ha observado en los medios de comunicación, se capturan frecuentemente a delincuentes de todo tipo, lo que indica dos cosas: a) que el sistema de investigación y persecución se ha vuelto eficiente, y b) en un futuro-actual, las cárceles se están llenando cada vez más.

El problema de esto es la falta de readaptación social, como lo indica su nombre, en cada uno de los Centros de Readaptación Social; asimismo, la prevención del delito y la seguridad pública se están basando en técnicas represivas, lo que da baja relevancia a las acciones preventivas a niveles familiares, educativos, laborales, religiosos, entre otros.

### **2. Prevención del delito en México**

Para Naciones Unidas, “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”<sup>1</sup>.

Para el derecho penal, prevención del delito es la investigación y captura de los delincuentes y sospechosos para evitar que continúen cometiendo otros delitos; por otra parte, para la criminología (enfoque biopsicosocial) la prevención consiste en reducir los factores que la ocasionan o favorecen. Siendo la criminalidad, en parte, un producto de la miseria, de la ignorancia y de la enfermedad mental y social, los medios hábiles para limitar en lo humanamente posible, son aquellos que combaten esos factores. El Estado, por medio de sus instituciones y servidores públicos, debe dar ayuda a reducir los factores criminógenos.

---

\* Extraído del artículo publicado en la revista electrónica “Letras Jurídicas”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad de Veracruz, vol. 19 (www.letrasjuridicas.com). [Bibliografía recomendada.](#)

<sup>1</sup> *Directrices para la prevención del delito*, recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena-Nueva York, 2007, p. 303.

La frase conocida de “más vale prevenir que castigar” tiene éxito ya que en la actualidad debido a que se conocen mejor los factores de la criminalidad, se pueden identificar con precisión los grupos propensos a determinadas conductas. El problema de la criminalidad es algo que requiere de estudios criminológicos, psicológicos y sociológicos, el aumento de la severidad en las penas es totalmente ineficaz. Las sanciones más severas no son siempre las más eficaces.

A nivel mundial, el crimen es un asunto de relevancia cada vez mayor, los países se han visto contaminados por una serie de actos que han obligado a los gobiernos y a sus ciudadanos a estar en un estado de paranoia, pues dentro de la quinta encuesta nacional de inseguridad realizada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C. (ICESI) se indica que los ciudadanos se sienten cada vez más inseguros en las calles, en el transporte público o en su automóvil, entre otros lugares<sup>2</sup>.

El problema se debe, entre otras, a las siguientes causas: en primer lugar, “el Estado no se dio cuenta a tiempo de las limitaciones de la justicia penal tradicional como la policía, los tribunales, las cárceles, etcétera, para responder a ella; en segundo lugar, se presta un apoyo mínimo a la política criminológica y a la criminología que tienen por objeto conocer las causas y reducir la cantidad de víctimas y de criminales”<sup>3</sup>.

La política criminológica puede ser entendida como la puesta en práctica del conjunto de medidas preventivas y de acción post delictiva, ha de comprender todo lo que esté a disposición para tratar y reducir la criminalidad. A ésta también se le podrá llamar como política preventiva, política social o de seguridad.

Fue Herman Goldstein el creador del concepto de políticas de seguridad pública, orientadas a la solución de problemas en un ensayo publicado en 1979. Su idea fue simple.

Es que las políticas orientadas a la solución de problemas deben estar fundamentadas en el cambio de las condiciones que originan un incremento en la delincuencia y no sólo actuar en respuesta a los incidentes ocurridos o intentando prevenirlos a través de patrullas preventivas. La policía encontró desmoralizante regresar continuamente al mismo lugar para enfrentarse una y otra vez a los problemas causados por el mismo reducido grupo de agresores<sup>4</sup>.

De acuerdo con el mismo autor, la política criminológica puede consistir en los siguientes pasos: a) buscar datos para identificar patrones en los incidentes que enfrentan rutinariamente; b) someter a un profundo análisis las causas de esos patrones o problemas; c) encontrar nuevas soluciones de intervención previniendo la cadena de causas para reducir los efectos negativos de esos problemas en el futuro<sup>5</sup>. Estas nuevas estrategias no están limitadas a los esfuerzos para identificar y perseguir delincuentes. Más bien, sin abandonar el uso de la aplicación de la ley cuando

---

<sup>2</sup> “ENSI-5 2008”, Quinto Encuentro Nacional de Inseguridad en México, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C., México, 2008.

<sup>3</sup> Hikal, Wael, *Introducción al estudio de la criminología*, México, Elsa G. De Lazcano, 2007, p. 185.

<sup>4</sup> Clarke, Ronald - Eck, John, *Análisis delictivo para la resolución de problemas*, Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, USA, 2005, p. 32.

<sup>5</sup> Clarke - Eck, *Análisis delictivo para la resolución de problemas*, p. 32.

ésta sea la mejor manera de enfrentar los problemas, las políticas orientadas a los problemas busca encontrar otras respuestas potencialmente efectivas (que podrían requerir aliarse con otros actores) dando una máxima prioridad a la prevención, y *d*) evaluar el impacto de las intervenciones y, si no funcionaron, iniciar nuevamente el proceso.

La prevención debe ser considerada como herramienta básica para la reducción de la criminalidad, la violencia y la inseguridad. La prevención debe ser tratada por los profesionales en la materia; es decir, los criminólogos o como Goldstein les llamaría: “analistas delictivos”.

### **3. Las escuelas del derecho penal y el tratamiento del delincuente**

En orden de aparición, la primera de éstas se conoció como Escuela Clásica, cuya corriente apareció a raíz de las nuevas ideas surgidas como reacción a la venganza y a la antigua forma de represión. Se propuso la humanización por medio del respeto a la ley, del reconocimiento a las garantías individuales y de la limitación al poder dominante del Estado. Establece que todos los seres humanos nacen con igualdad para actuar conforme a derecho, de manera que, quien lo contraría lo hace de acuerdo con su libre decisión. Igualdad de derechos, se deduce que el ser humano nace igual en cuanto éstos. Responsabilidad moral, como la persona nace con libre albedrío y puede escoger libremente entre el bien y el mal, la responsabilidad es de tipo moral; el delito (jurídico), el punto de partida de los problemas penales, lo constituye el delito y no el delincuente. Método deductivo.

La pena debe ser un castigo directamente proporcional al delito cometido, a delitos más graves penas mayores, mientras mayor sea el daño, mayor será la pena que debe recibir el delincuente y previamente señalado por la ley. Y tiende a la clasificación de los delitos<sup>6</sup>.

En resistencia a la Escuela Clásica, se crea la Escuela Criminal Positiva o Escuela Italiana, la cual se basa en los fundamentos científicos que corresponden a las ciencias naturales. Está formada por médicos, juristas y sociólogos. Consiste en estudiar el delito en su origen biológico y psicológico y después en sus efectos jurídicos, con el estudio natural del delito se sientan las bases para el tratamiento que se le dará al antisocial. Se basa en la medicina, psiquiatría, antropología, psicología, sociología y en la estadística criminal. Afirma que el sujeto no escoge libremente y de manera consciente el mal sobre el bien; puesto que es un sujeto natural y, en algunos casos, con anormalidades que evitan su sano y libre juicio, no puede elegir. Además, existe una serie de circunstancias físicas o sociales que llevarán al sujeto a delinquir. Esta Escuela afirma que hay sujetos que nacen con predisposición hacia su comportamiento, de acuerdo con sus características biológicas, antropológicas y psicológicas. La responsabilidad, en vez de ser moral, es social. El sujeto es responsable socialmente por el sólo hecho de vivir en sociedad, y lo será mientras viva en ella. El delincuente es el objeto de estudio como sujeto natural y no el delito, el delincuente es el objeto de estudio y el delito es la consecuencia. El método es inductivo (experimental), a partir de estudios realizados a un sujeto criminal, se llega a con-

---

<sup>6</sup> Amuchategui Requena, Griselda I., *Derecho penal*, 2ª ed., México, Oxford, 1990, p. 7.

clusiones y se desarrollan teorías, con lo que crean opiniones relacionadas con el comportamiento criminal. La pena es proporcional a la peligrosidad. Prevención más que represión, pues los positivistas consideran que es mejor prevenir que castigar. Medidas de seguridad en vez de castigar. Se ocupa de la clasificación de los delinquentes en relación a su peligrosidad y características individuales físicas, sociales y psicológicas, de las que se hacen varias clasificaciones.

Posteriormente, surgieron otras corrientes jurídicas penales para el tratamiento y la prevención del delito, pero por cuestiones de espacio, sólo se han mencionado las dos principales. Las otras son: la Tercer Escuela, la Escuela Sociológica y la Escuela Técnico-Jurídica, éstas dentro del grupo llamado Escuelas Eclécticas.

El modelo actual es claramente el de la Escuela Clásica, basta con poner atención en los medios de comunicación para darse cuenta de cómo han venido cambiando los delitos a través del tiempo, si se toma la escala de delitos en graves y no graves, muchos de éstos últimos han pasado ya a ser graves, no me atrevo a describir cuáles son, pues la ley penal ha cambiado rápidamente y lo continúa haciendo, pero se pueden considerar los actos más graves: el homicidio, secuestro, violación, tráfico de personas y terrorismo, entre otros. El hacer mención de estos delitos se debe a que en la Cámara de Senadores se han venido elevando la cantidad de años con los que se castiga a alguien por haber realizado cierta conducta. Lo mismo ocurre en la Cámara de Diputados, esto indica que el considerando para los legisladores es la represión como medio para la intimidación y la prevención. A pesar de que ambas Cámaras invierten cantidades millonarias en “aparentes” estudios para realizar de manera adecuada las leyes, parece que el conocimiento científico no ha llegado del todo a ellos.

Realmente no se requiere un cúmulo de conocimientos científicos para darse cuenta de que la criminalidad va en aumento, lo que sí se necesita para la modificación de las leyes y, sobre todo, para los cambios en las estructuras de los organismos de gobierno. Para ello, se requiere tener una política social preventiva comparada, para conocer modelos nacionales e internacionales, así como la normatividad de Naciones Unidas.

#### **4. Modelos internacionales y nacional para la prevención del delito**

Debido a que la criminalidad es un fenómeno mundial y no existe país que se vea librado de ella, es importante conocer los diversos modelos de prevención del delito que se tienen en algunos países. De manera enunciativa, mas no limitativa, se muestran los siguientes, de acuerdo con Adam Crawford<sup>7</sup> del Centro de Justicia Criminal de la Universidad de Leeds en Reino Unido: a) el modelo sueco viene asociado con una estrategia nacional la cual requiere una política relevante con dominio cuyo enfoque sea la planeación, implementación y recursos para la prevención; b) el modelo francés hace énfasis en la prevención social del delito a través de estrategias enfocadas a atacar la marginalidad de la gente joven; c) el modelo británico, inicia con los proyectos de una ciudad segura, estando muy asociado con el aspecto situacional y la modificación del espacio físico para reducir oportunidades al crimen;

---

<sup>7</sup> Crawford, Adam, *Crimprev, Assesing Deviance, Crime and Prevention in Europe*, Centre National de la Recherche Scientifique, Paris, UK, 2008, p. 4.

d) el modelo holandés está basado en los recursos humanos y la tecnología, haciendo énfasis en la rigurosa investigación de evidencias, y e) el modelo noruego hace énfasis en la no punición, con menos dependencia a lo tecnológico y más confianza en los agentes humanos.

El modelo mexicano, a detalle simple y sin especificar territorio estatal o municipal, el modelo general se basa en la represión de los delincuentes y la investigación pericial; en los últimos años se ha venido invirtiendo en la policía. Al respecto, opina Villalobos: la lista es larga, policías federales, patrullas, armas, entrenamiento, demás equipo; el aparato judicial, investigadores, averiguaciones previas; las tareas de combate a la inseguridad realizadas por el Ejército y la Marina; el sistema penitenciario. Más lo que gastaron Estados y municipios en ese rubro. Para desdicha de los ciudadanos, tan exorbitantes recursos de poco han servido para reducir el crimen. Sólo el año pasado, el gasto total en seguridad pública ascendió a 128.900 millones de pesos en total<sup>8</sup>.

A nivel federal existen diversos programas que buscan la prevención del delito en cuanto a factores criminógenos, atención a las víctimas y Administración de justicia. Así, la Presidencia de la República tiene los siguientes: Promoción de Métodos Alternos de Solución de Conflictos, Escuela Segura, Rescate de Espacios Públicos, Programa Sectorial de Procuración de Justicia, Enlaces Preventivos, Sensores Ciudadanos, Registro Público Vehicular, Formación Integral para integrar la Policía Federal perfil investigador, entre otros. Su finalidad es abordar el delito desde diversos aspectos.

Por otro lado, la Secretaría de Seguridad Pública Federal cuenta con el modelo de enlaces de prevención, que busca llegar a la sociedad para informar sobre los causantes de la criminalidad y las formas de prevenirla y el manual del factor preventivo, en el cual se hace una leve caricia a los factores criminógenos, abordando entre otros, la escuela, la familia y el barrio.

Desafortunadamente, la inseguridad se viene desbordando de las posibilidades federales, estatales y municipales; falta personal, capacidades, salarios adecuados para operativos y difusión (que es el principal problema, pues no llega al conocimiento de todos). Lo anterior, sumado a la creciente publicidad en los medios de comunicación sobre los delitos, son factores que dificultan la labor preventiva, principalmente los de difusión, pues se anuncian los delitos y los delincuentes, mas no las formas de prevenir, que desde hace tiempo existen.

## **5. Directrices de Naciones Unidas para la prevención del delito**

La recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal<sup>9</sup>, consta de seis partes torales para una exitosa prevención del delito: a) la prevención del crimen debe reforzar la regla legal para un desarrollo educacional, legal y administrativo; b) deben reforzar un desarro-

---

<sup>8</sup> Villalobos, Jorge, *El costo de la violencia*, "Poder y Negocios", año 4, n° 19, México, 2008, p. 4.

<sup>9</sup> Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena-Nueva York, 2007.

llo socio-económico, ambos principios proveen de un camino hacia el éxito de la prevención del crimen, no dependiente de su represión a través de la fuerza, así como el desarrollo de una cultura de colaboración en la que haya respeto a las leyes y, el crimen y la drogadicción se combatan a través de deportes; c) evidenciar sobre bases sólidas de estudios empíricos acerca de las estadísticas criminales y su distribución geográfica, además de los costos de esto; d) la prevención del delito debe abordarse desde el interior de la perspectiva local, la mayor evidencia para ello puede ser encontrada en las calles, en algunas ocasiones basta con ver la ciudad para reconocer lo que funciona y lo que no; e) los gobiernos, la sociedad y las empresas deben establecer colaboraciones entre ellos; f) la prevención del delito debe ser lograda a través del intercambio de información y la participación ciudadana. A corto plazo la prevención como un recurso renovable debe proveer su funcionalidad siendo monitoreada y evaluada.

Las recomendaciones de Naciones Unidas para la prevención del delito comprenden una amplia diversidad de enfoques, entre los cuales figuran: a) promover el bienestar de las personas y fomentar un comportamiento favorable a la sociedad mediante la aplicación de medidas sociales, económicas, de salud y de educación, haciendo particular hincapié en los niños y los jóvenes, centrando la atención en el riesgo y los factores de protección relacionados con la delincuencia y la victimización, así como la prevención mediante el desarrollo social (prevención social del delito); b) modificar las condiciones existentes en los vecindarios que influyen en la delincuencia, la victimización y la inseguridad resultantes del delito mediante el fomento de iniciativas, la aportación de experiencia y la decisión de los miembros de la comunidad (prevención de la delincuencia basada en la localidad); c) prevenir los delitos reduciendo oportunidades de cometerlos, aumentando para los delincuentes el riesgo de ser detenidos y reduciendo al mínimo los beneficios potenciales, incluso mediante el diseño ambiental, y proporcionando asistencia e información a víctimas reales y potenciales (prevención de situaciones propicias al delito); d) prevenir la reincidencia proporcionando asistencia para la reintegración social de los delincuentes y otros mecanismos preventivos (programas de reintegración).

En cuanto a la responsabilidad del gobierno, señala que 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, estableciendo concretamente: a) centros o puntos de coordinación con experiencia y recursos; b) un plan de prevención del delito con prioridades y objetivos claros; c) vínculos y coordinación entre organismos o departamentos pertinentes del gobierno; d) fomentando las asociaciones con organizaciones no gubernamentales, las empresas, los sectores privado y profesional y la comunidad, y e) buscando la participación activa de la población en la prevención del delito e informándola sobre las necesidades y los medios de acción y sobre su función.

Respecto de la cooperación internacional apunta recomendaciones y una lista de documentos importantes. Así, al promover las actividades internacionales de prevención del delito, se invita a los Estados miembros a que tengan en cuenta los principales instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos y la prevención del delito, en los que sean parte, como la Convención sobre los Derechos del Niño (res. 44/25 de la Asamblea General, anexo), la Declaración sobre la

Eliminación de la Violencia contra la Mujer (res. 48/104 de la Asamblea General), las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad) (res. 45/112 de la Asamblea General, anexo), la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder (res. 40/34 de la Asamblea General, anexo), las Directrices para la Cooperación y la Asistencia Técnica en la Esfera de la Prevención del Delito Urbano (res. 1995/9, anexo), así como la Declaración de Viena sobre la Delincuencia y la Justicia: frente a los retos del siglo XXI (res. 55/59 de la Asamblea General, anexo) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos (res. 55/25 de la Asamblea General, anexos I a III, y res. 55/255 de la Asamblea General, anexo).

© Editorial Astrea, 2009. Todos los derechos reservados.

