

POLÍTICA CRIMINAL FRENTE A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN MÉXICO

Moisés MORENO HERNÁNDEZ*

SUMARIO: I. *El problema de la delincuencia organizada en México.* II. *Los medios de reacción institucional contra la delincuencia organizada.*

I. EL PROBLEMA DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN MÉXICO

1. *Sus rasgos característicos en el plano internacional*

Es indiscutible, como se destaca en el plano internacional, que la delincuencia ha manifestado en los últimos tiempos una gran transformación, observando, entre otras, las siguientes tendencias: a) mayor organización, originando el desarrollo del crimen organizado; b) mayor violencia en la comisión de ciertos delitos; c) proliferación de los llamados “delitos de cuello blanco”, entre los que destacan los delitos económicos y financieros, tráfico de divisas, fraudes a través de computadoras (fraudes informáticos) etcétera, d) internacionalización de la delincuencia, es decir, deja de ser un problema de carácter exclusivamente local o nacional, para convertirse en uno de carácter internacional o transnacional y que, por ello, ya no interesa solamente a un Estado, sino a muchos países del mundo, a la comunidad internacional, como es el caso del tráfico internacional de estupefacientes y psicótropicos, y e) además, cuenta con un gran poder económico y, por ello, también con la tecnología más avanzada y con posibilidades de acceso a la información privilegiada; todo lo cual, como se ha dicho, hace que ella se encuentre en una posición ventajosa frente a los tradicionales medios de control estatal en los diversos ór-

* Presidente del Centro de Estudios de Política Criminal y Ciencias Penales, A.C.

denes,¹ que frente a la caracterizada como delincuencia tradicional, común o convencional.

De ahí que, el crimen organizado haya sido conceptualizado como una “sociedad”, que busca operar fuera del control del pueblo y del gobierno, pues involucra a miles de delincuentes que trabajan dentro de estructuras tan complejas, ordenadas y disciplinadas como las de cualquier corporación, mismas que están sujetas a reglas aplicadas con gran rigidez. En efecto, en nuestros días, el concepto de “crimen organizado” se refiere a grandes grupos organizados, dedicados a actividades ilícitas, estructurados con la naturaleza y, en ocasiones, también con la apariencia de corporaciones de carácter lícito, pero a través de las cuales se realizan o se ocultan operaciones criminales. Esta forma corporativa, implica una estructura directiva, cuadros operativos, acervo tecnológico, ciclos de financiamiento, relaciones con otras corporaciones criminales, programas de expansión, jefaturas de proyectos, desarrollo y entrenamiento de personal, actividades de reclutamiento, control interno y, en general, todo aquello que podría tener cualquier gran corporación lícita.² Se trata, pues, de una delincuencia de mayor “peligrosidad” que la común, pues permite el reclutamiento de individuos eficientes, entrenamiento especializado, tecnología de punta, capacidad para el “lavado de dinero”, acceso a información privilegiada, continuidad en sus acciones y capacidad de operación que rebasa, en el marco existente, a la posibilidad de reacción de las instituciones de gobierno.³ Se caracteriza, además, porque sus acciones no son impulsivas, sino más bien resultado de previsiones a corto, mediano y largo plazo, con el propósito de ganar control sobre diversos campos de actividad y así amasar grandes oportunidades de dinero y de poder real; su pretensión no es tanto el poder político, el cual le interesa más para propósitos de protección.⁴ En caso extremo, el propósito de la delincuencia organizada no es competir con el gobierno, sino utilizarlo.

1 Cfr. Anthony, Sege y Ripoll, Daniel, *El combate contra el crimen organizado en Francia y en la Unión Europea*, México, Procuraduría General de la República, Servicio de Cooperación Técnica Internacional de la Policía Francesa en México, 1995; cfr. *La lucha contra el crimen organizado. La experiencia de Giovanni Falcone*, México, INACIPE, 1992; Moreno Hernández, Moisés, *Política criminal y reforma penal*, México, Ius Peonale, 1999, pp. 303 y ss.

2 Véase sobre estas notas el trabajo de Romero Apis, Elías, *La reforma penal contra el crimen organizado*, 1993, inédito; Falcone Giovanni, *op.cit.*, nota 1.

3 *Ibidem*, nota 1.

4 *Idem*.

Por otra parte, dado su carácter transnacional, la delincuencia organizada ha sido identificada en diversos foros como todo un “sistema económico clandestino” con ingresos que sobrepasan el Producto Nacional Bruto de algunas naciones;⁵ destacándose que uno de sus componentes principales, el “narcotráfico”, arroja por sí mismo ganancias exorbitantes e implica la evasión fiscal y las prácticas comerciales restrictivas para eliminar la competencia. Otras consecuencias de estas conductas ilícitas, lo constituyen el “comercio ilícito de armas”, “el uso de la fuerza física”, “la corrupción”, la “pérdida de la seguridad urbana y rural” y aún “la participación en conflictos políticos y étnicos”; por lo que, se afirma, plantea una amenaza directa para la estabilidad de las naciones y constituye un ataque frontal contra las autoridades políticas de los Estados.

Ahora bien, toda esa transformación que ha ido experimentando y la utilización de técnicas y métodos avanzados por las formas modernas de delincuencia han motivado, igualmente, la generación de métodos y técnicas modernas para combatirla eficazmente; pero con frecuencia, según nos muestra la realidad, el fenómeno delictivo supera a las formas de reacción estatal, obligando a éstas a superarse o quedarse rezagadas. No cabe duda, entonces, que la delincuencia organizada se ha convertido en los últimos tiempos en uno de los problemas más graves por los que atraviesa la comunidad mundial.

2. *La delincuencia organizada en México*

Las organizaciones criminales mexicanas, se ajustan a los patrones universales ya señalados para la delincuencia organizada. Nos encontramos, con un crimen organizado formado en gran parte por las organizaciones para el narcotráfico, entre las cuales destacan los carteles de Tijuana, Juárez, del Pacífico y del Golfo. Aún cuando no se cuenta con datos estadísticos actualizados y realmente confiables, en 1995 se afirmaba, según estimaciones de la Procuraduría General de la República, que los grupos de narcotraficantes que operan en México, tuvieron ingresos brutos en 1994 de alrededor de 30 mil millones de dólares.⁶ Lo que quiere decir que México, al igual que muchos otros países

5 Cfr. González Ruiz, Samuel A., et al., *Seguridad Pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*, México, Fomento Editorial de la UNAM, 1995, pp. 72 y ss.

6 Se señalaba en 1995 por el Procurador General de la República que: “El narcotráfico es la parte de la economía criminal más importante, cuya lógica se funda en las enormes ganancias que se originan en la siembra, cosecha, procesamiento, transporte y distribución en los mercados de

del mundo, se ha visto amenazada la salud de sus habitantes ante los embates de un fenómeno de gran magnitud y complejidad, como es el consumo y tráfico de drogas ilícitas que, además, ponen en riesgo otros intereses fundamentales, entre los que se mencionan la vida de sus habitantes y la propia seguridad nacional.

En efecto, durante los últimos años los “ajustes de cuentas” y la disputa entre carteles, para controlar las rutas y el mercado, han ocasionado una gran cantidad de muertes, entre las que se cuentan no sólo las de los de otros miembros de organizaciones delictivas, sino también las de miembros de las corporaciones encargadas de combatirlos. Por otro lado, se han decomisado grandes arsenales de armas de diferentes calibres, como lo informan las instancias oficiales.⁷ Por lo que se refiere a los “secuestros”, algunos analistas habían calculado que entre julio de 1988 y abril de 1994, se cometieron cerca de 800 secuestros de empresarios y otras personalidades en todo el territorio nacional. Por supuesto, los actuales datos reales son mayores, aunque no obren en las estadísticas oficiales, ya que muchos familiares de las víctimas prefieren no reportarlos a la policía. En muchos casos, el modo de operación parece responder a un patrón de comportamiento, cuyo conocimiento podría ser aprovechado para su detección y combate. Los robos de vehículos y a casas habitación, se presentan como uno de los hechos más constantes en las grandes urbes de nuestro país.

consumidores. Su proceso económico implica ganancias de más de ciento cuarenta veces, desde lo que se invierte en la primera transacción hasta la venta al menudeo en las ciudades consumidoras”. Cfr. “Palabras del Procurador General de la República en la Consulta Nacional para el Combate al Narcotráfico”, Palacio Legislativo de San Lázaro, México, agosto de 1995. Sobre esta misma cuestión económica del narcotráfico véase, Arrieta, Carlos G., et al., *Narcotráfico en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1993; Kaplan, Marcos, *Aspectos sociopolíticos del narcotráfico*, México, INACIPE, 1989; Neuman, Elías, *Los que viven del delito y los otros*, México, Siglo XXI Editores, 1991; González Ruiz, Samuel A., et al., *Seguridad Pública en México*, 1995, pp. 74 y ss., donde dice: “Para conocer cifras aproximadas en el caso de México, es necesario hacer los siguientes cálculos. Por un lado, el tráfico de cocaína que transita de Colombia a los Estados Unidos de América, y que pasa por México, genera un valor agregado que puede calcularse partiendo de que un kilogramo de cocaína pura equivale aproximadamente mil dólares, mientras que en la frontera mexicana cuesta entre 15 y 20 mil dólares. Esto significa que entre las 200 y 450 toneladas que pasan anualmente por México, generan un valor agregado de entre tres y nueve mil millones de dólares. Los precios al por mayor de la cocaína en diciembre de 1990, fueron calculados entre 13 y 40 mil dólares”. A ello habrá que agregar el tráfico de otras drogas, como la marihuana, la heroína, goma de opio, etcétera. Véase, DEA, “World Wide Cocaine Situation”, 1990.

⁷ Informes de las 36 zonas militares indicaban hasta 1995, que existía un promedio de 60 armas decomisadas en todo el país, además de los aseguramientos que realiza la Policía Judicial Federal.

Es necesario remarcar que el avance de la delincuencia organizada, o el que no se le combatiera eficazmente en México, está también muy relacionado con el problema de “corrupción” de los “cuerpos de seguridad pública”, a tal grado que, incluso en las tragedias más lamentables de los últimos años, se han visto involucrados policías o ex policías de diferentes corporaciones.⁸ Por ello, la gran necesidad de más adecuados y funcionales medios de control frente a la delincuencia organizada.

3. Diversas visiones en torno al problema

No obstante lo anterior, en torno al problema de la “delincuencia organizada” no existe uniformidad de criterios; por el contrario, podemos encontrar diversos discursos o enfoques, que significan diversas formas o visiones de construir la realidad. Entre esos discursos o enfoques resaltan, por supuesto, los oficiales y los teóricos o de los académicos, además de los enfoques de diversos grupos políticos y sociales, cada uno de los cuales plantea su realidad en torno al problema de la delincuencia organizada y, particularmente, en torno al problema de tráfico de drogas, que es una de sus principales manifestaciones, según se hace valer en esos discursos.

En el plano “oficial” es claro el discurso, de que la delincuencia organizada (sobre todo el narcotráfico y delitos conexos) constituye un problema sumamente grave, que no sólo afecta intereses individuales o colectivos (como es la salud), sino que pone en riesgo la propia seguridad de la nación y, por tanto, la vigencia del Estado de derecho,⁹ ya que por sus características (de ser más organizada y más violenta, de poseer un carácter internacional y ser más tecnificada, etcétera) se encuentra siempre en ventaja, frente a los tradicionales medios de control estatal. Todo

8 Así, por ejemplo, en la investigación de los homicidios de Luis Donaldo Colosio, José Francisco Ruiz Massieu, e inclusive del Cardenal Posadas Ocampo, se ejercitaron acciones penales en contra de miembros o ex miembros de estas corporaciones. Lo propio se constató con la detención de Jesús Héctor Palma Salazar, alias “El Güero Palma”, jefe del Cartel de Sinaloa”, entre otros. Asimismo, se les vincula con secuestros y suministro de armas. Sobre el poder corruptor del narcotráfico véase, González Ruiz, Samuel A., *op. cit.*, nota 5, pp. 72 y ss. Zepeda, Felipe Victoria, *Estudios sobre la corrupción policiaca*, México, EDAMEX, 1994.

9 Este es un discurso que se viene manifestando desde principios de la década de los ochenta, particularmente con relación al problema de las drogas, y que se ha formulado cada vez más fuerte sobre todo en la década de los noventa, en el que, además del narcotráfico, se han agregado los delitos conexos y otros fenómenos que han adquirido mayor relevancia, como es el tráfico de armas, el tráfico de indocumentados, el secuestro de personas, el robo de vehículos, entre otros. *Cfr.*, por ejemplo, la Exposición de Motivos que acompaña a la Iniciativa de Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, 1996.

lo anterior, se ha utilizado como argumento para justificar la adopción de medidas político-criminales, que desde el punto de vista de las instancias oficiales se consideran más eficaces frente a dicho fenómeno.¹⁰

Como puede observarse, por lo que hace a la estrategia gubernamental, ésta parte en principio de un discurso previamente planeado y estructurado, con un objetivo delimitado. En dicho discurso, están presentes diversos argumentos que se hacen valer para legitimar o justificar la actitud del gobierno (y de otros sectores políticos determinantes) y sus medios políticos criminales frente al problema del tráfico de drogas y de toda la delincuencia organizada. Entre tales argumentos, destacan los anteriormente señalados, así como que con las medidas planteadas se logrará enfrentar eficazmente el problema de la delincuencia organizada.¹¹

Pero, además de lo anterior, habrá que considerar también, la participación de otros factores muy importantes que determinan de manera decisiva la adopción de una política criminal específica en esta materia, que obedece precisamente a la idea del carácter internacional que se le ha dado al problema.

Con relación a los enfoques “teóricos” o académicos —y de otros sectores sociales— en cambio, no se observa uniformidad de criterios. En efecto, en el plano teórico existen opiniones que, sin negar la existencia del fenómeno como “delincuencia organizada” resulta imposible y las tentativas para ello se vean frustradas;¹² que “el mito mafioso extendido a todas las actividades ilegales en el mercado, es una teoría conspirativa científicamente falsa, sostenida por los medios, la ficción, el clientelismo político y las policías, que la criminología se esforzó por elaborar, pero no pudo hacerlo, pese a que hubiese sido del agrado de muchos criminólogos”, por lo que, “la pretensión de llevar el mito mafioso a la ley penal implica una interferencia totalmente arbitraria en la economía del mercado que puede conducir a efectos económicos catastróficos”,¹³ consecuentemente, “en el plano jurídico penal, esta intervención punitiva en base a un concepto falso e ilimitado, implica un retroceso muy grave del dere-

10 Situación que ha ido gradualmente subiendo de tono o intensidad, como se observa en México.

11 Sin que estas afirmaciones encuentren, por supuesto, correspondencia con la realidad.

12 Véase, Zaffaroni, E. Raúl, “El crimen organizado: una categorización frustrada”, en *Homenaje a Don Ricardo C. Nuñez*, 1997.

13 Como, “concentración económica de la pequeña y mediana empresa, corrupción en las corporaciones por concentración de actividad ilegal, proteccionismo disparatado, alteraciones irracionalas de algunos bienes y servicios con el consiguiente aumento de actividad ilegal en razón de la absurda rentabilidad”. Zaffaroni, E. Raúl, *op. cit.*, nota 12.

cho penal liberal y el consiguiente restablecimiento del derecho penal autoritario (inquisitorial) lesionando las garantías constitucionales e internacionales y potenciando la corrupción de las agencias del sistema penal".¹⁴ El tomar en consideración éstas y otras opiniones sirven, sin duda, para tener una idea más o menos clara de la realidad del problema en México y determinar si se justifican o no las medidas político criminales, que hasta ahora se vienen adoptando. Se podrá determinar, también, si los discursos oficiales, que representan manifestaciones de decisiones políticas (político-criminales), tienen una visión clara del problema, si captan adecuadamente los diversos reclamos sociales y si, por tanto, encierran respuestas adecuadas a dichos reclamos u obedecen a otros intereses.

4. El problema del bien jurídico que se trata de proteger: el pretexto de la salud pública y de otros bienes como objeto de protección

Por tratarse la delincuencia organizada de un fenómeno complejo, resulta igualmente complejo determinar cuál es el bien jurídico que con ella se afecta y que, en definitiva, justifica su regulación. Ya no resulta fácil, individualizar el interés que está de por medio; de ahí que, considerando las diversas manifestaciones del fenómeno, entran ahora en consideración, además de la salud pública, que todavía sigue siendo un pretexto importante, la vida (de muchas personas), "la libertad", "la seguridad pública" y la propia "seguridad del Estado", entre otras. Esto último, la seguridad del Estado o la vigencia del Estado de derecho, sin duda alguna constituye uno de los argumentos que con más frecuencia se utiliza en los discursos oficiales,¹⁵ con tal de justificar cierto tipo de medidas.

Dada la diversidad de figuras delictivas, que están relacionadas con la delincuencia organizada, como son: terrorismo, narcotráfico, tráfico de armas, tráfico de indocumentados, secuestro, robo de vehículos, falsificación de moneda, lavado de dinero, entre otros,¹⁶ definitivamente no puede hablarse de un solo bien o de un solo grupo de bienes jurídicos, fácilmente identificables, sino tendrá que hablarse en abstracto de diversos bienes jurídicos que entran en consideración, pero que en el caso concreto nece-

14 *Idem.*

15 Como puede verse en la Exposición de Motivos que acompaña a la Iniciativa de Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, 1996.

16 Como se señala en la nueva Ley Federal contra la Delincuencia Organizada que entró en vigor en 1996.

sariamente tendrá que individualizarse, dependiendo de la forma en que se manifiesta la delincuencia organizada. Es en el caso concreto, en el que se establecerá la conducta y el tipo penal que se han realizado, donde se determinará cuál es el bien jurídico que efectivamente resultó lesionando o puesto en peligro. De esta manera, la realidad nos mostrará qué tanto es la salud pública, la vida, la libertad o la seguridad del Estado, etcétera, la que ha sido afectada, o qué tanto alguno de esos bienes sólo cumple una función simbólica o de pretexto; e igualmente, podrá determinarse qué tanto hay de cierto en los contenidos de los discursos.

Ciertamente, desde que se regulan penalmente los delitos relacionados con estupefacientes y psicotrópicos, que actualmente se les ubica como una de las principales manifestaciones de la delincuencia organizada, se ha hecho valer como razón determinante de la medida penal la necesidad de proteger la “salud pública”, que es la que más concretamente se ve afectada por el consumo de drogas. Sin embargo, ahora se afirma que el crimen organizado, en sus diversas manifestaciones, también afecta las vidas de miles de seres humanos y pone en riesgo la propia seguridad de la nación y la vigencia del Estado de derecho. Es decir, se han ampliado los intereses que entran en juego. Pero, en torno a esta cuestión relacionada con el objeto de protección, debe de tenerse claro que el sistema penal cumple una determinada función, y que la legislación penal, como parte de dicho sistema, tiene igualmente una función que cumplir; debiendo reconocerse de antemano que, en un Estado democrático de derecho, esa función es limitada. Es decir, que el derecho penal no puede ser utilizado como el instrumento para todos los males, no puede ser la “panacea”, sino que su función, si bien sumamente importante, es realmente modesta: consiste en proteger “bienes jurídicos”, sean éstos individuales o colectivos; pero, por supuesto, no cualesquiera bienes jurídicos justifican la intervención penal, sino únicamente aquellos que son considerados de fundamental importancia para la vida ordenada en comunidad; el sentimiento social lo va planteando; es tarea del legislador el identificarlos y considerarlos en sus regulaciones. Asimismo, al cuestionarse frente a qué habrá de protegerlos penalmente, se precisa que el derecho penal sólo debe ser utilizado para proteger a dichos bienes jurídicos frente a los ataques o afectaciones “más intolerables” provenientes de los comportamientos humanos. Con lo que, quedan fuera de consideración tanto los bienes de poca importancia como los ataques de poca trascendencia; para ellos el Estado cuenta con muchos otros recursos jurídicos, cuyas conse-

cencias son menos drásticas que las penales, por lo que debe echar mano de ellos. Los anteriores, son sólo algunos de los criterios que precisan los límites del derecho penal, según exigencias de un sistema penal (como se ha dicho) propio de un Estado democrático de derecho.

Ahora bien, la “salud pública”, constituye sin duda un bien jurídico de fundamental importancia, por lo que justifica la intervención del derecho penal para protegerlo de los ataques graves que la lesionan o ponen en peligro. Lo propio, puede decirse con relación a los otros intereses jurídicos, que ahora se hacen valer en la delincuencia organizada; pero, debe quedar claro que no basta con que se prevea en la ley penal su protección, para que ésta se logre automáticamente, sino que también es necesario poner a funcionar los otros sectores del sistema penal. Ciertamente, durante mucho tiempo la legislación penal federal ha prohibido y sancionado una gran diversidad de conductas que tienen que ver con los estupefacientes y psicotrópicos, es decir, con los “narcóticos”, que van desde la siembra y cultivo hasta el comercio o tráfico de drogas, teniendo para ello en consideración el mismo bien jurídico, dándoles el mismo tratamiento no obstante su diverso impacto con relación a la “salud pública”, y dejando el consumo como una conducta no punible.¹⁷ No obstante, debido a que el crimen organizado conserva escrupulosamente su invisibilidad, muchos no estamos conscientes de cuánto nos daña o siquiera que nos afecte. Mucho se ha hablado y se habla del narcotráfico, pero desafortunadamente no siempre con plena comprensión de su enorme complejidad, ya que involucra elementos jurídicos, políticos, económicos y de salud, entre otros; de ahí que, gran parte de la insuficiencia de los resultados en la lucha para combatirlo, obedece a que no se ha entendido bien todos los factores causales del fenómeno, por su lado, ni todas las consecuencias en su magnitud y complejidad, por el otro.

Por ello, es importante señalar, también, que la “delincuencia organizada” constituye el género y el narcotráfico la especie, aunque éste sea una de sus más destacadas manifestaciones; por lo que, “analizar e intentar comprender el fenómeno del crimen organizado sólo desde la

17 En efecto, hasta 1988 el Código Penal le daba el mismo tratamiento a una diversidad de conductas relacionadas con la producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otras en materia de estupefacientes y psicotrópicos, como lo establecía el artículo 197. Después de entonces, se hizo diferenciación de las conductas (*Cfr. Diario Oficial de la Federación* del 3 de enero de 1989).

perspectiva del narcotráfico, resulta ser una visión parcial y las conclusiones serán carentes de método”,¹⁸ además de que las medidas de control serán infuncionales. De ahí, la necesidad de analizar las características específicas de la delincuencia organizada, con el fin de conocer su teleología y entender mejor su funcionamiento y, de esa manera, adoptar las adecuadas estrategias político-criminales para enfrentarla eficazmente.

II. LOS MEDIOS DE REACCIÓN INSTITUCIONAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

1. *Los medios tradicionales: su ineficacia y la necesidad de su transformación*

Puede afirmarse, que son múltiples los esfuerzos desplegados por los países de la comunidad internacional para combatir el delito en sus múltiples frentes y en sus infinitas manifestaciones; lucha que, sin embargo, debemos considerar cada día más compleja, si pensamos también en el “mimetismo” que hacia dentro de las sociedades y de las estructuras económicas presentan estos delincuentes, y si consideramos adicionalmente que ellos han permeado las más altas esferas políticas. A ello habrá que agregar que, si bien las fronteras nacionales no han implicado ningún obstáculo para el desarrollo de dicho tipo de delincuencia, para su combate, en cambio, la existencia de tales fronteras ha implicado un impedimento importante. Por tal razón, se ha planteado la necesidad de que los mecanismos de represión y prevención tengan que perfeccionarse.

Por otro lado, en virtud de que las organizaciones delictivas aprovechan en forma regular prácticamente todos los aspectos de los adelantos científicos y tecnológicos para colaborar a través de las fronteras nacionales e idear estrategias mundiales que ningún Estado puede contrarrestar por sí solo,¹⁹ los programas en contra de la delincuencia organizada se han enfocado, a nivel internacional, a la consecución de una estructura estatal reforzada y especializada para el combate, basada en la recopilación permanente y minuciosa de información orientada a desorganizar y desmantelar a las organizaciones criminales; con lo que se trata de supe-

18 Sobre todo puede verse a Gómez Mont, Fernando, en Exposición de Motivos que hace a la primera versión del Anteproyecto de Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, mayo de 1995.

19 Anthony, Serge y Ripoll, Daniel, *op.cit.*, nota 1, pp. 21 y ss., Gómez Mont, Fernando, *op. cit.*, nota 18.

rar la tradicional estrategia de concentrar esfuerzos de investigaciones concretas por cada delito que éstas cometen.²⁰ Las medidas, por otra parte, dado el carácter transnacional de la delincuencia organizada, se van diseñando igualmente en el plano internacional, originándose diversos instrumentos de este carácter, que vinculan a los países que de alguna o de otra manera enfrentan el problema de la delincuencia organizada.

2. *Las recomendaciones de Naciones Unidas*

La organización de las Naciones Unidas ha reiterado en diferentes foros, la necesidad de dotar de facultades suficientes a los órganos encargados de hacer cumplir la ley con el objeto de aumentar su eficiencia, “sin menoscabo de la salvaguarda de los derechos humanos”, y de establecer métodos de vigilancia basados en las telecomunicaciones y en la electrónica y poner en práctica nuevos métodos para “seguir el rastro del dinero”. También hace énfasis en el intercambio de la información entre Estados y en la actualización de leyes para el establecimiento de barreras más sólidas entre los mercados financieros legales y el mercado de capitales ilegalmente adquiridos; así como en la celebración de acuerdos de cooperación aplicables al financiamiento extranjero y a las operaciones que entrañen transferencias electrónicas internacionales de fondos.

Recomienda, también, prestar una atención prioritaria a la asistencia mutua, al traslado de actuaciones penales y a la ejecución de sentencias penales y procedimientos de extradición, como puede observarse en diferentes instrumentos internacionales, entre los que destaca la Convención de Viena de 1988.²¹

La experiencia internacional muestra, asimismo, acciones que han probado su eficacia, las que se aplican con respeto a un marco legal y a los derechos humanos, como son: “plazos de retención” ante el Ministerio

20 Este es el caso, por ejemplo del FBI, que en su Programa sobre Crimen Organizado y Drogas concentra sus recursos de investigación en un enfoque basado en la organización e impulsado por la inteligencia. Las investigaciones abarcan una gama de actividades que involucran el lavado de dinero y su circulación, conduciendo al decomiso y a la confiscación de bienes y ganancias provenientes de actividades ilegales. Este programa aprovecha las habilidades y conocimientos en investigaciones complejas y a largo plazo, con técnicas sofisticadas, tales como la vigilancia electrónica, operaciones encubiertas, fuentes confidenciales, colaboración de miembros de las organizaciones criminales y equipos tecnológicos complejos.

21 Véase “Convención de Viena sobre narcotráfico”, México, 1988; “Medidas contra la delincuencia organizada y la delincuencia económica de ámbito nacional y transnacional”, adoptadas en el Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, El Cairo, Egipto, 29 de abril al 8 de mayo de 1995.

Público (o equivalente) más largos; “confiscación de bienes” en caso de sentencia condenatoria; “estrategia premial” (recompensas por colaboración); perdón total o parcial por colaboración de miembros de organizaciones criminales; “protección a testigos”, con reserva sobre su identidad hasta elemento procesal oportuno, y a jueces y agentes del Ministerio Público (o equivalentes); “tolerancia al delito” (entregas vigiladas); investigación electrónica de la privacidad; “cateos administrativos” en casos urgentes, con ratificación judicial; entre otros.²² Medidas que se han adoptado, por ejemplo, en los Estados Unidos, Reino Unido, España, Francia, Italia y Colombia, entre otros.

Esa misma experiencia internacional, pone de manifiesto que Estados democráticos, como los Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Italia y España, o en plena consolidación democrática como Colombia, han tenido que asumir una reglamentación especial para enfrentar a la delincuencia organizada, con el objeto de garantizar su viabilidad como Estado y de asegurar el desarrollo material y moral de sus pueblos. México, como Estado de derecho y democrático que es, ha procurado también hacer lo propio, aunque no muestre todavía una definición clara respecto de su política criminal frente a la delincuencia, en general, y a la delincuencia organizada, en particular.

3. La política criminal frente a la delincuencia organizada en México

Ciertamente, por lo que hace a los medios de reacción contra la delincuencia organizada en México, podemos afirmar que hasta ahora, no se cuenta todavía con una “política criminal integral y coherente” para enfrentarla, que comprenda medidas coherentes que vayan desde la preventión general hasta la readaptación social especial, pasando por la procuración y la impartición de justicia. Por el contrario, nuestra política criminal carece de una “visión integral” y, a menudo, es “pendular” o “vacilante”, porque su orientación no es clara ni consistente. Las instituciones encargadas del combate a la delincuencia organizada padecen de

22 La reacción legislativa en países tradicionalmente democráticos ha tenido que crear una cierta excepción ante estos fenómenos: la delincuencia organizada con diferentes motivos es una experiencia, que corre paralela a una nueva etapa de promoción sobre defensa y reforzamiento de los derechos humanos en los países de la comunidad internacional, de ahí que la reacción penal ha sido o pretendido ser particularmente cuidadosa, no sólo de preservar el Estado de derecho, sino de garantizarlo precisamente actuando de manera diferenciada frente a una criminalidad también diferenciada o no convencional.

los problemas identificados en lo general para la seguridad pública, pudiendo destacarse, por su importancia respecto de este tema, la falta de profesionalización de sus integrantes y falta de especialización para el combate a este fenómeno criminal,²³ la existencia de una administración ineficaz, la impunidad,²⁴ la corrupción, falta de coordinación y corresponsabilidad de los diferentes sectores del sistema y la falta de un sistema nacional de información; y todo ello, por falta de una planificación y falta de una visión integral de la política criminal.

A este respecto cabe notar, que buena parte de la ineficiencia institucional en esta materia se había debido, también, a la existencia de un inadecuado marco legal, el cual por ser relativamente rígido impedía a las instituciones actuar con “flexibilidad” y eficacia contra un adversario dinámico y cada vez más eficiente. Además de lo anterior, debe admitirse que la lucha contra la delincuencia organizada ha sido dispersa, toda vez que tanto la Federación como cada uno de los estados era competente para enfrentarla en el ámbito de sus atribuciones, sin que entre ellos existiera una adecuada coordinación, no obstante que desde 1993 se comenzó a fortalecer un esquema de coordinación nacional en la materia, a raíz de la reforma al artículo 119 constitucional,²⁵ de las reformas a los artículos 21 y 73 constitucionales que en materia de seguridad pública entraron en vigor a principios de enero de 1994²⁶ y de la Ley General de Seguridad Pública (1995), en que se establecen las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios en esta materia.²⁷ Estos mecanismos de coordinación,

23 No obstante la existencia de áreas especiales, como el CENDRO, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud (FEADS) y la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO), de la PGR, que procuran atender las estrategias que plantea la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y, por ello, constituyen un esfuerzo importante en este sentido.

24 Se ha hecho patente que muchos de los atentados más graves contra el Estado de derecho y la frustración de la población ante un ambiente de inseguridad creciente, se deben a la impunidad; la que, a su vez, obedece, entre otras causas, a la deficiente investigación de los delitos, a los defectos en integración de las averiguaciones previas, a la de diciembre de 1993, en vigor al día siguiente; la ineficiencia para detener a los responsables, a la falta de un adecuado seguimiento de los procesos, al rezago en el conocimiento y resolución de los juicios y a la convivencia entre delincuentes y algunos servidores públicos.

25 Que entró en vigor el 4 de septiembre de 1993; cfr. *Diario Oficial de la Federación* del 3 de septiembre de 1993.

26 Cfr. *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1993, en vigor al día siguiente.

27 Sobre este particular, al inaugurar la Consulta Nacional para el Combate al Narcotráfico, el 14 de agosto de 1995, se señaló que: “la corresponsabilidad en la lucha contra el fenómeno del narcotráfico, implica la acción de todas las dependencias del Ejecutivo federal, particularmente las que integran en el marco del Programa Sectorial de Combate al Crimen Organizado; pero también

se han venido perfeccionando en los últimos años, además de que la legislación penal se ha ido flexibilizando ampliamente, contándose incluso con una ley especial contra la delincuencia organizada.²⁸ Por otra parte, en virtud de que la delincuencia organizada atenta —como se ha reconocido en diversos sectores— contra los principios básicos de la vida comunitaria y de la esencia estatal, generando descomposición social e inestabilidad política, así como debilitamiento del Estado de derecho²⁹ y la capacidad efectiva a los derechos fundamentales del ser humano, debe admitirse que no puede tratarse igual a las personas que cometan delitos ocasionales por razones de orden pasional, circunstancial, de apremio económico, etcétera, que a quienes cotidianamente asumen patrones de conducta profesional para atentar contra el Estado y la sociedad.³⁰ Por ello, la lucha eficiente contra la delincuencia organizada, debe orientarse como un presupuesto necesario para fortalecer al Estado de derecho y al respecto a los derechos humanos en México.

Si bien en los últimos quince años, han habido múltiples reformas a la legislación penal y procesal penal de México para atender a este problema, destacando las que tienden a agravar las penas o limitar los beneficios penitenciarios para los miembros de la delincuencia organizada, el

implica una mayor corresponsabilidad a nivel municipal y estatal”; destacando que, “es necesario un replanteamiento de las competencias en el combate a este fenómeno, de tal manera que estados y municipios asuman cada vez mayor responsabilidad, sobre todo en virtud de que frecuentemente es en las ciudades de todo el país en donde se muestra con más gravedad el problema”. *Cfr. Memoria de la Consulta Nacional para el Combate al Narcotráfico*, LVI legislatura, Cámara de Diputados, Comisión de Justicia, 1995, pp. 9 y ss.

28 Para superar algunos de los problemas mencionados, se ha planteado la necesidad de federalización de la lucha contra la delincuencia organizada y se ha sugerido matizar dicha competencia, para que las entidades federativas también tuvieran participación. Se ha propuesto, incluso, que ellas estén facultadas para conocer directamente de los delitos de posesión y tráfico de pequeñas cantidades de droga, sobre todo cuando el delito sólo afecte a su ámbito territorial; propuesta que de aceptarse, llevará a una previa reforma legal.

29 El propio presidente de la República, al definir la política de su gobierno, en el mensaje a la nación del 10. de diciembre de 1994, aseveró que “es intolerable la impunidad al narcotráfico, ya que ésta es la mayor amenaza a la seguridad nacional, el más grave riesgo para la salud social y la más fuente fuente de violencia”. Idea que reiteró en la ceremonia conmemorativa del Día Internacional Contra el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas (26 de junio de 1995), al afirmar: “El narcotráfico es la más grave amenaza para la integridad física, mental y moral de los jóvenes; el narcotráfico es la más grave amenaza al Estado de derecho... y a nuestra seguridad nacional. Por la gravedad de los peligros que representa, el tráfico de drogas debe ser combatido por todos los medios, en todo lugar, en todo tiempo y sin titubeos. Si flaquea nuestra voluntad, si se debilita la cooperación internacional, si dependemos sólo del esfuerzo aislado en cada nación, se fortalecerá el enemigo común que son los narcotraficantes”.

30 Gómez Mont, Fernando, *op. cit.*, nota 18.

concepto de “delincuencia organizada” se introdujo legalmente apenas en el año de 1993 con la reforma al artículo 16 de la Constitución. Reforma, que tuvo como finalidad el posibilitar a los órganos del Estado, particularmente al Ministerio Público, a ser más eficaces frente a la delincuencia cada vez más organizada y violenta que se observa en México, haciéndose en ella, por primera vez, referencia a la “delincuencia organizada” para efectos de permitir la duplicación del término para retener a una persona en casos de delitos flagrantes o urgentes; luego, en 1994 se manifestó en los códigos de procedimientos penales, federal y distrital, así como en el Código Penal Federal, para vincularla con el narcotráfico. Incluso en 1992, se dio a conocer la versión preliminar de un anteproyecto de la Ley Federal para el Control de Drogas, que contenía una serie de medidas político criminales para hacerle frente al problema del narcotráfico, que sin duda diferían de las que tradicionalmente se habían adoptado, como una respuesta a las exigencias establecidas en instrumentos internacionales adoptados por el gobierno mexicano, como es el caso de la citada Convención de Viena de 1988.

Un proceso de transformaciones como éste, sin embargo, no se había observado con relación a delitos como: tráfico de órganos, tráfico de joyas arqueológicas, tráfico de indocumentados, tráfico de armas, etcétera, en virtud de que por lo que hace a ellos el problema seguramente no había revestido la misma gravedad, salvo por lo que hace al “lavado de dinero”, que en gran medida va vinculado con el narcotráfico y que, por ello, también se ha sugerido en los últimos tiempos —como se observa en la propia Convención de Viena— combatirlo enérgicamente, como una estrategia para enfrentar al narcotráfico desde el aspecto económico. Esta idea motivó, que a fines de 1995 el Ejecutivo federal enviara al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas, en la que se contemplaba una distinta regulación del “lavado de dinero”, que sale del Código Fiscal de la Federación y pasa al Código Penal Federal, con la finalidad de que no siguiera vinculado solamente con las cuestiones de carácter fiscal (suprimiéndose la exigencia del requisito previo de la querella por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), para posibilitar al Ministerio Público investigar este tipo de casos, en la medida en que estén relacionados con otros delitos, como narcotráfico, el tráfico de armas, entre otros.³¹

³¹ Iniciativa que finalmente fue aprobada y entró en vigor en 1996, junto con otras reformas planteadas tanto a Código Penal Federal como al Código Federal de Procedimientos Penales.

Por tanto, no obstante tales inserciones a la ley, la regulación era aún muy insuficiente, ya que no podía decirse que la delincuencia organizada estaba debidamente atendida en el plano formal. De ahí, la necesidad de su previsión más amplía, planteándose la conveniencia de hacerlo en una ley especial, en la que el listado contenido en el Código de Procedimientos Penales se ocupara sólo de aquellos casos que realmente constituyen problema de delincuencia organizada en la actualidad como son: narcotráfico, tráfico de armas, terrorismo, secuestro, tráfico de personas, lavado de dinero, robo de vehículos, entre otros, para que la medida resultara realmente surgiendo así la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

4. La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada: sus razones y su funcionalidad

En marzo de 1996, al existir la convicción del gobierno mexicano de que, frente a la delincuencia tradicional o común, ha aparecido y se ha desarrollado otro tipo de delincuencia, más organizada y más violenta (que cuente con mejores técnicas y métodos más avanzados y con mayores posibilidades de acceso a la información privilegiada, que deja de ser ya un problema de carácter local o nacional y se convierte en uno de ín-dole internacional, con mayor eficacia que los propios órganos estatales encargados de enfrentarla, en virtud de que los medios modernos de transporte, comunicaciones y transferencia de fondos y valores, han favorecido a su internacionalización cada vez mayor), el Ejecutivo federal envió al Congreso de la Unión una Iniciativa de Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Iniciativa que se estuvo trabajando desde principios de 1995 y que establecía una serie de estrategias político criminales, sobre todo de carácter procesal, para actuar en contra de la delincuencia organizada; estrategias que, sin duda, revisten características diferentes a las de las medidas tradicionalmente ha seguido nuestro sistema de justicia penal y que, por ello, motivaron incluso que paralelamente se enviara una Iniciativa de Reformas a los artículos 16, 22 y 73, fracción XXI, de la Constitución Política, para establecer las bases de algunas de esas medidas.

Entre tales medidas de carácter procesal, destacan: a) las intervenciones a los medios de comunicación privada a los, que motivó la reforma del artículo 16 constitucional para establecer su base correspondiente; b) el aumento del plazo del arraigo; c) el aseguramiento y decomiso de bie-

nes respecto de los cuales un miembro de la delincuencia organizada se ostente como su dueño y no pueda acreditar la legítima procedencia de los mismos, que igualmente determinó la reforma del artículo 22 constitucional; d) la protección a testigos, jueces y fiscales, que tienen intervención en casos relacionados con la delincuencia organizada; e) la reserva de identidad de testigos; f) la remisión total o parcial de la pena, es decir, ciertos beneficios para los colaboradores de la justicia, etcétera.

Algunas de esas reformas constitucionales fueron, indudablemente, más allá de los propósitos de la ley, abriendo la posibilidad de que se haga un uso excesivo de tales medidas. Tal es el caso, por ejemplo, de las intervenciones de medios de comunicación privada, que originalmente sólo se preveía para la delincuencia organizada y, por tanto, sólo el Ministerio Público federal relacionado con ese tipo de hechos lo podría solicitar, y que ahora se amplía para muchos otros casos, en tanto que cualquier autoridad federal o el titular del ministerio público local lo puede solicitar.³²

La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, tiene ya cerca de cuatro años de vigencia, y aún cuando su propósito claramente ha sido el posibilitar una actuación más eficaz para enfrentar a la delincuencia organizada, aún resulta difícil hacer una objetiva evaluación sobre su efectiva funcionalidad; es decir, todavía no puede afirmarse sin más que no ha resultado funcional por el hecho de que el problema de la delincuencia no haya sido combatido eficazmente (por no observarse una considerable merma del fenómeno delictivo), pues es incuestionable que la atención del problema no depende exclusivamente de la ley ni ésta puede lograr su objetivo por sí misma. Ella sólo constituye, uno de los aspectos o sectores del sistema de justicia penal, sin duda de gran importancia ya que establece el marco normativo dentro del cual habrán de moverse los órganos ejecutivo y judicial, es decir, quienes tienen la función de aplicarla a los casos concretos. Pero, para lograr el objetivo político-crílminal que con ella se pretende, resulta indispensable la intervención adecuada de los otros sectores del sistema penal, que son los operadores de la ley, como el órgano investigador y persecutor de los delitos y el juzgador.

32 Esta reforma constitucional, aprobada primeramente en la Cámara de Senadores y que provocó muchas discusiones, determinó a que en el dictamen de la Cámara de Diputados se insistiera en la necesidad de fijarle una serie de cándados en la ley, para evitar un uso indebido de la medida y de la información que se obtenga de su aplicación, que más tarde fue aprobada con amplias modificaciones a la iniciativa presidencial.

Si consideramos al total del sistema penal, podría afirmarse, en cambio, que la mayor razón de la “infuncionalidad” de la política criminal frente a la delincuencia organizada —como frente a toda la delincuencia común o tradicional— radica principalmente en la forma de funcionar del órgano persecutor (Ministerio Público y Policía Judicial) sin negar que parte de ella también es atribuible al órgano judicial. Lo que, a su vez, depende de otras tantas razones, como ya se mencionó anteriormente: falta de profesionalización, falta de especialización, falta de coordinación y de corresponsabilidad y falta de un sistema nacional de información; además, existencia de una administración ineficaz, de impunidad, de corrupción; en fin, falta de “planificación” de una política criminal integral del Estado mexicano frente a este desafiante fenómeno. A todo ello podría agregarse, también, que la mencionada Ley Federal contra la Delincuencia Organizada no ha sido debidamente comprendida en diversos de sus aspectos y, por ello, no ha tenido una aplicación adecuada y eficaz; sin desconocer que con frecuencia se ha abusado de algunas de las medidas contenidas en ella, como sería el caso de las intervenciones a medios de comunicación privada, del aseguramiento de bienes, del uso del arraigo, entre otras.

En términos generales, entonces, podría decirse que la ley no ha tenido una aplicación eficaz. Lo que es principalmente atribuible, a quienes tienen la función de aplicarla, sobre todo en el ámbito de la investigación y persecución de los delitos; pues es innegable que las averiguaciones previas relacionadas con el narcotráfico y el lavado de dinero son, en la mayoría de los casos, deficientemente integradas. Y si bien con la llamada “flexibilización” que se dio recientemente (1999) en el ámbito legislativo, por lo que hace a los requisitos para las órdenes de aprehensión y los autos de formal prisión, se abrió la posibilidad de que el Ministerio Público fuera más eficaz, realizando un mayor número de consignaciones, con ello sólo se ha podido garantizar —relativamente— que hubieran más órdenes de aprehensión y, en su caso, más autos de formal prisión, pero no más; pues, con el solo cambio a la ley, no se garantiza de ninguna manera que ahora se cumplimentará un mayor número de órdenes de aprehensión y, consecuentemente, que se abatirá el gran rezago existente en este rubro, ni que se dictarán más sentencias condenatorias, combatiendo con todo ello la gran impunidad; por lo que, ello redundaría indudablemente en mayor ineficacia e impunidad. Por ello, se puede afirmar que el problema no es de la ley; pues aún cuando ésta se perfeccione —que, por supuesto,

es perfectible— y se incrementen cada vez más las penas, etcétera, poco se logrará si los otros sectores del sistema de justicia penal —como son las áreas de procuración y administración de justicia, así como la penitenciaria— no se transforman, o si no se adoptan otras medidas político criminales diferentes a las meramente represivas.

Por razón de lo anterior, desde hace ya tiempo hemos propuesto y seguimos proponiendo:

- El diseño y planificación de una política criminal integral para el Estado mexicano, basada en criterios uniformes y adecuados, para que sea funcional y coherente en todos sus aspectos y niveles. Por lo tanto, una política criminal que contemple al problema de la delincuencia en todos sus aspectos, en la cual los programas de prevención general, de procuración y administración de justicia, así como de prevención especial y la respectiva legislación que le sirve de base, sean concebidas como partes de un todo estrechamente vinculadas, ya que ambas están encaminadas al mismo objetivo.
- Consecuentemente, los distintos sectores que conforman dicha política criminal deben funcionar coordinadamente y regidos por los mismos criterios, vinculando incluso estrechamente a la política criminal con los otros sectores de la política social general, de la cual debe ser considerada parte importante.
- La política criminal frente al crimen organizado debe comprender no sólo medidas de carácter represivo, sino también —y sobre todo— medidas de prevención general, como es, por ejemplo, la prevención del uso indebido de drogas³³ y la erradicación de cultivos ilícitos, la prevención del lavado de dinero o la prevención del uso de armas prohibidas. Deben perfeccionarse, por otra parte, las medidas relativas a la investigación y persecución penal de los delitos, entre las que deben resaltar cuestiones de carácter procesal, así como atender aspectos sobre el tratamiento y la rehabilitación de los

³³ Si bien una acción coordinada en México para enfrentar el problema de las drogas, tuvo como punto rector, durante el sexenio pasado, al Programa Nacional para el Control de Drogas, debe reconocerse que este no ha tenido ni el seguimiento ni el impulso que requiere, para desprender que efectivamente existe la voluntad de enfrentar con todo vigor dicho problema. Es, por ello, de esperarse la continuidad de este programa, o de uno similar, en que se comprometa a distintos sectores del gobierno federal, así como la participación de las autoridades de los estados y de las voluntades de los distintos miembros de la sociedad.

farmacodependientes; entre otras. De esta manera el problema del crimen organizado será igualmente tratado de manera integral.

- En la estrategia que México desarrolle en su lucha contra el tráfico de drogas, aún cuando no puede desvincularse de las directrices internacionales, debe impulsar de manera destacada, la creación de una cultura que profundice en materia de drogadicción y narcotráfico, para su prevención y combate, brindando a la población conocimientos amplios, fidedignos y permeables que generen una conciencia sobre el urgente compromiso de la sociedad en su propio beneficio y de la necesidad de participar en dichas tareas.
- Asimismo, debe fortalecer las acciones para combatir este fenómeno, intensificando la coordinación y la unidad en la actuación de las autoridades en sus tres niveles: federal, estatal y municipal, dando vigor y aplicación estricta a las leyes de la materia, reforzando estructuras orgánicas de las instituciones con responsabilidades en estos renglones y preparando información clara y precisa para orientar adecuadamente a la población con relación a los avances en estos propósitos.³⁴ Para ello, será necesaria la precisión de las atribuciones de las diversas dependencias federales, que participan en la lucha contra las drogas y otras manifestaciones de la delincuencia organizada, así como de la adecuada coordinación interinstitucional, incluyendo la participación de las entidades federativas y municipios.
- Frente a una ilicitud que no reconoce fronteras, es igualmente necesaria la concertación internacional, la cual debe también intensificarse sin menoscabo de la soberanía y seguridad de cada país.³⁵ Se sugiere, por ello, que el Estado mexicano intensifique su política de cooperación internacional para una lucha más eficaz contra la delincuencia organizada, bajo los principios de salvaguarda de la soberanía y seguridad de la nación y de fortalecimiento de la solidaridad con la comunidad internacional.

³⁴ El combate al narcotráfico, como toda la delincuencia organizada, ha de requerir de una eficaz colaboración internacional, pero también de un esfuerzo de coordinación interna, en el que participen amplios sectores del gobierno y de la sociedad.

³⁵ México se ha sumado desde hace ya algún tiempo a iniciativas de la Organización de las Naciones Unidas, de la Organización de los Estados Americanos y de otros organismos internacionales y regionales, a fin de llevar a cabo programas de gran trascendencia a escala continental y mundial, para abatir el narcotráfico y la famacodependencia, así como el lavado de dinero y otras manifestaciones de la delincuencia organizada, de manera global e intelectual. Por ello, el gobierno de México ha firmado convenios de cooperación con diversos países, tanto en sentido bilateral como en el multilateral.

- En virtud de que la lucha contra el crimen organizado, como es el caso del narcotráfico, en muchos casos se pierde por la deficiente actuación del órgano persecutor, se sugiere el reforzamiento del Ministerio Público y de sus auxiliares, sobre todo de los que tienen que atender directamente el problema de la delincuencia organizada. Reforzamiento que debe comprender, no sólo el aspecto cuantitativo o material, sino sobre todo el cualitativo; por ello, es indispensable una mayor profesionalización del personal ministerial y policial, así como el perfeccionamiento de los medios o instrumentos investigativos y de los mecanismos procesales que permitan una actuación más ágil y segura, para lograr una eficaz protección de los intereses colectivos.³⁶
- Además de lo anterior, todavía resulta necesaria una reforma judicial, para que también existan áreas especializadas en materia de crimen organizado, entre otras.

De no tomarse con mayor seriedad el problema de la delincuencia organizada —y de la delincuencia en general— y de no plantearse ya una política criminal integral, que realmente garantice su funcionalidad, la sociedad mexicana seguirá condenada a perseguir sólo a miembros de los niveles más bajos de la gran empresa criminal. Y si se sigue pensando que el derecho penal es la “panacea”, creyendo falsamente que endureciendo sus medidas se le hará más eficaz, no tardará el momento en que dicho instrumento perderá toda su credibilidad y seguirá siendo sólo un instrumento ineficaz más, que cumplió una función simbólica, pero que, como con frecuencia se ha afirmado, únicamente se ha aplicado a los menos favorecidos o, si se quiere, a los más desfavorecidos.

36 Para que el Ministerio Público obtenga resultados positivos en esta confrontación, la renovación de estrategias supone en buena parte la revisión de criterios para adaptar la normatividad que rige la actuación de la autoridad investigadora y la de la que fungie como parte que sostiene la acusación durante la instrucción.