

## PRESENTACIÓN

La delincuencia o criminalidad organizada es, en realidad, tema de reciente ingreso en la agenda nacional. No obstante, se ha colocado en el centro de la atención de múltiples sectores sociales agobiados por el aumento de la inseguridad pública.

Durante la campaña electoral de 1994 constituyó un aspecto que debió ser atendido por los distintos candidatos a la Presidencia de la República. Dentro del problema general de las deficiencias sentidas por la población en materia de justicia y seguridad pública, se fue haciendo patente la necesidad de afrontar la realidad de la delincuencia no como un fenómeno aislado u ocasional, sino como una nueva realidad dotada de organización, característica que ha aumentado su peligrosidad e incrementado sus posibilidades de impunidad.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, presentado por el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León el 31 de mayo de 1995, dedica un apartado específico a la lucha contra el crimen organizado, en el que se contempla la necesidad de establecer programas

que permitan una mayor especialización de los cuerpos policiales encargados de esta tarea, a efecto de preparar a sus miembros con los conocimientos, equipo y capacidad para luchar contra organizaciones criminales que destinan una cantidad muy elevada de sus recursos para armar y preparar a sus integrantes.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, p. 29.

Se indica también la necesidad de intensificar los esfuerzos de cooperación internacional en esta materia. Se menciona específicamente el lavado de dinero como un problema que debe ser atacado y, en tal sentido, se pretende fortalecer los convenios y acuerdos destinados a la identificación y seguimiento de los delincuentes, “de sus operaciones y de las acciones de lavado de dinero e inversión de fondos obtenidos de sus actividades ilícitas”.

México se coloca en la línea moderna de tipificación de las organizaciones para delinquir, ya que uno de los propósitos expresados en el Plan Nacional de Desarrollo es revisar la legislación penal sustantiva “a fin de que pueda sancionarse de manera directa, efectiva y con mucha mayor severidad, a quienes se organicen para delinquir, o quienes colaboren con ellos con anterioridad o posterioridad a la realización de los actos ilícitos”.

### *La reacción frente a la delincuencia organizada en México*

Durante el primer año del sexenio, el fenómeno de la delincuencia organizada siguió preocupando a distintos sectores sociales y, por supuesto, al gobierno de la República. Además de combatir a los grupos dedicados al narcotráfico debe atenderse el tráfico de personas, el robo de vehículos, las bandas callejeras y las dedicadas al asalto en carreteras.

En el mensaje que el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León dirigió al Congreso con motivo de la presentación de su Primer Informe de Gobierno, se refirió al problema de la siguiente manera:

Un obstáculo especialmente grave para lograr una eficaz persecución de los delitos estriba en que los delincuentes han avanzado en su capacidad organizativa y en el uso de recursos ilícitos. En cambio, los cerca de mil cuerpos policiales que actúan en todo el territorio nacional, lo hacen sin una coordinación efectiva, con procedimientos y medios técnicos muy heterogéneos, con entrenamiento y capacitación desiguales, con prioridades y programas frecuentemente desarticulados.

En este sentido, con la reforma constitucional hemos dado un primer paso al establecer fundamentos jurídicos claros para aplicar en todo el país una política integral de seguridad pública y procuración de justicia; una política para emprender un combate sistemático, articulado y a fondo contra la delincuencia y el crimen organizado.

Efectivamente, las bases para una adecuada coordinación de las autoridades se han sentado, no solamente en la Constitución, sino mediante una legislación que organiza los procedimientos para articular eficientemente la acción de distintas entidades que participan en los procedimientos de prevención y represión del delito.

Queda aún por revisarse a fondo la legislación penal y procesal penal para adecuarla a las modernas tendencias del mundo desarrollado en relación con el combate a la delincuencia organizada.

Dicha adecuación es tanto más necesaria en virtud de que se trata de un fenómeno que rebasa las fronteras nacionales y cada vez exige una mayor cooperación entre las naciones.

El Congreso mexicano, preocupado por esta problemática, de común acuerdo con la Procuraduría General de la República ha dado pasos tendentes a estudiar el asunto y actuar en consecuencia. Para tal efecto, miembros de ésta y aquél realizaron un viaje de estudio entre mediados de septiembre y principios de octubre de 1995 para conocer las técnicas jurídicas aplicadas contra la criminalidad organizada en cinco países especialmente significativos: Colombia, Estados Unidos, Francia, Italia y España.

Como miembro del Senado de la República asistí a esta comisión en representación del grupo parlamentario mayoritario encabezado por Fernando Ortiz Arana, político excepcional cuya preocupación por éste y todos los temas legislativos garantizan un trabajo serio y comprometido de la Cámara que representa el Pacto Federal en nuestro país. Aprovecho para dejar aquí constancia de mi gratitud por haber apoyado mi designación por parte de mis compañeros de bancada legislativa, para cumplir esta misión.

Por otra parte, quiero dejar bien claro que lo recogido en estas páginas es una visión estrictamente individual como jurista y estudioso desde hace muchos años de los temas jurídicos. No refleja la opinión del Senado, ni la de la delegación plural conformada por integrantes de diversos partidos y funcionarios de la Procuraduría General de la República y la de Justicia del Distrito Federal, tampoco pretende comprometer los puntos de vista de quienes compartieron la experiencia con quien escribe.

Por su propia naturaleza, esta pequeña obra es testimonial y documental. No busca agotar el tema ni teorizar sobre él. Solamente trata de dejar constancia de una recolección de datos recogidos a lo largo del viaje que pueden servir de base para futuros estudios, investigaciones y reflexiones y quizá orientar a la opinión pública sobre los problemas que plantea la existencia de una criminalidad organizada y las medidas que en otras latitudes se han ensayado para enfrentarla.

En un primer capítulo señalo en términos generales las características de la delincuencia organizada, término que se emplea como sinónimo de criminalidad organizada o crimen organizado, porque así ocurre en los distintos países visitados. Posteriormente, se analizan las reacciones jurídicas que de manera global presenta el mundo desarrollado frente a este fenómeno y las discusiones teórico-filosóficas en torno a la justificación de las medidas específicas en contra de la criminalidad organizada. En los capítulos subsiguientes se aborda país por país el resultado del análisis efectuado durante el viaje. Los documentos y reuniones sostenidas por la delegación se anotan a pie de página como fuente directa de investigación, a fin de que el lector conozca de dónde se obtuvo la información correspondiente.

Debe señalarse que el resultado de los estudios hechos en cada nación es desigual porque no se trataba de un proyecto de investigación previamente elaborado que diera por resultado un tratamiento uniforme en cada una de las visitas, por el contrario, dada la naturaleza política y administrativa de la delegación, era lógico que en cada entrevista se pusiera énfasis en los aspectos

que resultaban de mayor interés para los integrantes de ella, o bien que derivaran de la propia naturaleza del fenómeno estudiado, por ejemplo en los Estados Unidos es evidente que se dedicó mucho tiempo al examen de los métodos aplicados por los fiscales en contra de la criminalidad organizada y a la descripción de ésta; en tanto que en Colombia la atención se dirigió a los problemas vinculados con el narcotráfico. Naturalmente, en Italia el mayor tiempo se dedicó a la mafia, y en España, si bien el terrorismo constituyó el inicio de la lucha contra la criminalidad organizada, se abordaron distintos temas competenciales y los relacionados con el lavado de dinero. Este aspecto también fue predominante en Francia, donde se ha puesto particular énfasis en el mismo ya que ese país cuenta quizá con el más elaborado de los organismos perseguidores de esta forma delictiva contemporánea. De tal modo que el resultado de la obtención de información, si bien no correspondía a una igualdad en el tratamiento de los temas, sí permitió atender lo que resultaba más interesante o quizá más útil para trasladarlo a la experiencia mexicana.

Se trata, pues, de ofrecer al lector un conjunto de datos y de soluciones jurídicas sin prejuzgar respecto de ellas sino, simplemente, de enlistarlas, conocerlas y compararlas para poder, eventualmente en otro ejercicio, valorarlas y aplicarlas en mayor o menor medida a nuestro país.

Dado el tono testimonial de este trabajo preferí dejar el orden cronológico de visitas a los países, dado que no existía ningún otro criterio razonable para alterarlo. Ya hemos explicado la naturaleza diversa de las experiencias en cada uno de ellos y, finalmente dejarlos en el orden en el que se realizaron las visitas, permitirá al lector también percatarse de las diferencias de énfasis en los temas tratados.

Originalmente no se había pensado hacer ninguna alusión a la Unión Europea dado que el plan de visitas correspondía a estados nacionales específicos, pero en virtud de que la realidad de la Europa contemporánea remite necesariamente en todos los estados pertenecientes a la Unión, a las directivas y al nuevo derecho

supranacional que se está generando, era indispensable dejar una referencia y constancia de lo que respecto del tema de la criminalidad organizada han producido los órganos de gobierno de la Unión Europea, por eso añadimos un capítulo final, muy breve, relativo a las cuestiones básicas que las autoridades de dicha Unión han abordado en torno a una nueva normativa supranacional referente a nuestro tema.

Como es lógico en estos casos, se hace preciso agradecer a quienes hicieron posible este esfuerzo y, en primer término cronológico, habría que señalar que el procurador general de la República, José Antonio Lozano Gracia, fue un ferviente impulsor de esta acción conjunta entre el Legislativo y el Ejecutivo, al que se debe este resultado investigativo y por ello le doy las gracias.

De igual manera, al director del Instituto de Investigaciones Jurídicas, José Luis Soberanes, quien se interesó por esta idea creyendo, firmemente, en la bondad de los testimonios de primera mano como instrumento de investigación que permita, a otros con mayor capacidad teórica, profundizar en cada uno de los temas.

No quisiera hacer una mención específica a cada uno de los miembros de la delegación para no comprometer su juicio en relación con el mío, pero sí —por razones académicas— dejar constancia de mi gratitud a Samuel González Ruiz que, independientemente de haber guiado a este grupo tan difícil de conjuntar, comparte una profunda preocupación por estos temas y, naturalmente, como tantas otras veces, a María del Carmen Ortega, mi secretaria abnegadísima que, pese al empleo de los modernos medios de computación para hacer más fácil este trabajo, sigue teniendo una gran paciencia en su accionar para corregir y volver a corregir cientos de páginas.