

MÉXICO ANTE EL NARCOTRÁFICO Y LA CORRUPCIÓN. DERECHO PENAL NACIONAL Y DERECHO INTERNACIONAL

Olga ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL

SUMARIO: I. *Generalidades*. II. *Código Penal*. III. *Ámbito internacional*. IV. *Reflexión final*.

I. GENERALIDADES

El narcotráfico, como todas las conductas delictivas, es el resultado de múltiples y variados factores, a los cuales hay que hacer frente en su totalidad para poder hablar de una auténtica lucha contra este nocivo fenómeno, que no sólo afecta la salud de las personas en una porción territorial, sino que trasciende de tal forma que constituye una amenaza para las esferas económica, política y cultural de todos los países. Por su transnacionalidad, se ha convertido en un problema económico y político de carácter internacional.

Por otra parte, el narcotráfico, por la organización tan sofisticada a que ha llegado, por la compleja forma como opera y por las exorbitantes ganancias que produce, constituye una fuente de actividades ilícitas, entre las cuales destaca la corrupción que cala en las estructuras económicas, financieras, administrativas, gubernamentales y sociales en general, y el lavado de dinero. Ambas: corrupción y lavado de dinero, funcionan como autoprotección, lo cual dificulta cada vez más el combate al narcotráfico.

Por lo antes anotado, la lucha contra esta peligrosa delincuencia debe ser decidida, integral, constante y bien organizada. En este sentido, la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, adoptada en Viena en 1988, asienta que “la erradicación del tráfico ilícito de estupefacientes y sicotrópicos es responsabilidad colectiva de todos los Estados y que, a ese fin, es necesaria una acción coordinada en el marco de la cooperación internacional”. Esto quiere decir, sin lugar a dudas, que en esta cruzada ningún Estado estará por encima de otro, que todos, dentro de un concierto internacional, sin afectar soberanías y sin tomar liderazgos, harán la parte que les corresponda o la que estén en posibilidad de realizar.

México no ha escatimado esfuerzos: ha hecho su parte, se le reconozca o no se le reconozca.

En el aspecto jurídico, que será al que yo me refiera, los pasos han sido firmes y bien orientados, tanto en la esfera interna como en el ámbito internacional.

La legislación penal ha atendido el problema. En relación con los delitos contra la salud en materia de narcóticos, las reformas han sido casi constantes, para estar en posibilidad de enfrentar la realidad delincriminal. En el área de los delitos cometidos por los servidores públicos se han tomado medidas pertinentes para combatir la corrupción y, recientemente se ha puesto marcado interés en el lacerante problema del lavado o blanqueo de dinero.

II. CÓDIGO PENAL

A) En el Código Penal, en el capítulo concerniente a “la producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actos en materia de narcóticos” (antes regulado como estupefacientes o psicotrópicos), se han adoptado múltiples medidas.

En los últimos veinte años:

a) Se han hecho los ajustes técnicos imprescindibles y se ha actualizado el universo de los tipos penales.

b) Se han incrementado las penas en forma considerable. Así, por ejemplo, en orden a los tipos penales (ahora incluidos en el artículo 194) que comprenden las conductas más significativas en esta materia, como son las de: producir, transformar, traficar, comerciar; introducir o extraer del país algún narcótico; aportar recursos económicos o colaborar de cualquier manera al financiamiento para posibilitar la comisión de algún delito de esta naturaleza; realizar actos de publicidad o propaganda para el consumo de narcóticos; y permitir, autorizar o tolerar, siendo servidor público —en ejercicio de sus funciones o aprovechando su cargo—, cualesquiera de las conductas señaladas en este Capítulo; las sanciones (que consistían en prisión de siete a quince años y multa de diez mil a un millón de viejos pesos) son, ahora, prisión de diez a veinticinco años y de cien a quinientos días multa. Es decir, el aumento en el máximo de la pena es de más del 60%.

c) Se introdujeron, desde 1978, diversos tipos penales para sancionar calificadamente supuestos en los que: a) los sujetos activos sean servidores públicos encargados de vigilar, prevenir o reprimir el tráfico ilegal de estupefacientes o psicotrópicos; b) en los que la víctima sea menor de 18 años o incapacitada por otra causa, y c) los delitos se cometan en centros educativos,

asistenciales o penitenciarios o en sus inmediaciones. Para estos delitos la pena que resultare aplicable se aumentaría en una tercera parte.

Estos tipos se han venido reformando en diversas ocasiones para adicionar nuevas conductas, clarificar algunas referencias adicionales a la propia conducta y aumentar las sanciones. Entre otros aspectos, ahora se precisa que: *a)* los servidores públicos sean encargados de prevenir, denunciar, investigar o juzgar la comisión de delitos contra la salud o sean miembros de las fuerzas armadas mexicanas en retiro en reserva o en activo. Como se ve, estas reformas puntualizan más la conexión de los servidores públicos con la administración de justicia y con el manejo de narcóticos; *b)* Se especifica que la víctima, además de ser menor de edad, esté incapacitada para comprender la relevancia de la conducta o para resistir al agente, y *c)* se agrega la hipótesis de que “se utilice a menores de edad o incapaces para cometer esta clase de delitos. Con estas reformas se protege más a los menores. Además, se han incluido otros cambios en este mismo artículo (antes 198, ahora 196) que dan más precisión a los textos legales.

En cuanto al aumento de las penas, que antes (en 1978) eran de un tercio más de las correspondientes a los delitos básicos cometidos, ahora se incrementa en una mitad más. En esta forma la pena de prisión fluctúa entre los quince y los treinta y siete años, seis meses.

Vale señalar que estas figuras delictivas corresponden, puntualmente, a las recomendaciones contenidas en la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, adoptado en Viena en 1988 (en diversos incisos del punto 5, del artículo 3 referente a: “delitos y sanciones”).

d) En 1993 se incorporaron a este mismo catálogo de delitos contra la salud, nuevas figuras, sancionadas con penas sumamente severas (desproporcionadas con nuestro sistema penal): de veinte a cuarenta años de prisión y de quinientos a diez mil días multa, así como decomiso “a quien por sí, a través de terceros o a nombre de otros dirija, administre o supervise cualquier tipo de asociación delictuosa constituida con el propósito de practicar o que se practique cualquiera de las actividades delictivas a que se refiere este capítulo” (artículo 196 bis). También se estipula, que “si el autor no tiene facultades de decisión, pero colabora en cualquier forma para el logro de los fines ilícitos de dichas organizaciones”, la penalidad se atenuará hasta una mitad, y para el caso de que los delitos, antes señalados, se cometan por algún servidor público de una corporación policial o de las fuerzas armadas mexicanas se prevé, además de las penas correspondientes, la destitución e inhabilitación por un tiempo igual al de la pena impuesta.

Aquí se ve claro el propósito del legislador de castigar con todo rigor a quienes, de manera directa o indirecta, participen en lo que se ha denominado "crimen organizado".

e) Se han limitado, en relación con los condenados por delitos contra la salud en materia de narcóticos, los beneficios que contemplan nuestras leyes penales, tanto durante el procedimiento como en la etapa de ejecución de sentencia. Así, por ejemplo, no se les concede la libertad preparatoria, ni la sustitución de sanciones ni la suspensión condicional y, en muchos casos, ni la libertad anticipada

f) En este año, para cubrir posibles lagunas en relación con las modernas formas de operar, se adicionó un artículo que castiga con prisión de cinco a quince años, de cien a trescientos días multa y decomiso al que realice cualquier acto u operación con precursores químicos, máquinas o elementos para cultivar, producir o preparar narcóticos (artículo 196 ter).

Asimismo, se incluyó en el título vigésimotercero un capítulo que contiene lo concerniente al "lavado de dinero", al cual se hará referencia más adelante.

B) Por otra parte, en un lapso de doce años, en el mismo ordenamiento penal, se ha pretendido dar respuesta al problema de la corrupción de servidores públicos; sin embargo, los logros no han sido del todo satisfactorios, y no lo han sido porque la corrupción está en todas partes, no está circunscrita a una institución o a un país. Está en nuestro territorio nacional y está más allá de nuestras fronteras. Los múltiples factores que la generan no han sido combatidos con firmeza en el contexto internacional; muy por el contrario, muchos factores se solapan por la trascendencia económica que tienen. A pesar de todo, en el campo de las leyes se sigue trabajando. A partir de 1985, además de la regulación de los tradicionales delitos cometidos por servidores públicos, tales como el peculado, el cohecho, la concusión y otros, se incluyeron: el "uso indebido de atribuciones y facultades", penado con prisión de dos a doce años; "intimidación", con prisión de dos a nueve años; tráfico de influencia, con prisión de dos a seis años, y enriquecimiento ilícito, con prisión de dos a catorce años. Para todos ellos, también se impone multa. Además, se establece que cuando los delitos de abuso de autoridad, intimidación y cohecho sean cometidos por servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, aduanera, o migratoria, las penas previstas serán aumentadas en una mitad y, además, se les impondrá destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión pública.

C) Lavado de dinero. Mención especial merece el "lavado de dinero" que, por ser el medio que convierte en limpio y lícito el dinero proveniente de actividades ilícitas, entre las que destaca el narcotráfico, se ha vuelto indis-

pensable para la operación de las organizaciones criminales. En tal virtud, debe ser combatido de manera prioritaria; así se recomienda en la Convención de Viena de 1988 y se desprende del Acuerdo de Cooperación Mutua entre México y Estados Unidos, para el intercambio de información respecto de transacciones de moneda realizadas a través de las instituciones financieras, para combatir actividades ilícitas.

México, desde el año de 1990, sancionó, en el Código Fiscal de la Federación, como delito fiscal, el lavado de dinero. Sin embargo, desde la discusión de este delito en las Cámaras, se cuestionó su naturaleza fiscal. La propia Convención de Viena de 1988 (artículo 3) sugiere que, entre otras actividades, las propias del lavado de dinero no se tipifiquen como delitos fiscales.

Ante estas consideraciones, se canceló su regulación en el Código Fiscal y se incluyó, en el Código Penal, todo un capítulo, denominado "Operaciones con recursos de procedencia ilícita", que regula de manera más explícita y técnica las conductas y los propósitos del lavado de dinero.

En la nueva regulación se cancela el requisito de la querrela necesaria por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para proceder penalmente contra los infractores —situación que había sido criticada por algunos grupos— y, en su lugar, se establece la sola denuncia previa de la citada Secretaría. Esta exigencia se debe a que, por una parte, es precisamente dicha institución la que primero puede darse cuenta de estos actos ilícitos y, por otra, es la que tiene el control de las instituciones financieras y cuenta con las áreas idóneas para iniciar procedimientos de fiscalización y auditorías. Además, ha firmado acuerdos de colaboración con otros países, para atender estas cuestiones; así, intercambia información con el Departamento del Tesoro de Estados Unidos de América.

En la actual normatividad se sanciona con prisión de cinco a quince años y con multa de mil a cinco mil días la realización de operaciones con recursos de procedencia ilícita. Esta punibilidad se aumenta en una mitad cuando la conducta ilícita es cometida por servidores públicos encargados de prevenir, denunciar, investigar o juzgar la comisión de delitos. Además, procede la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta.

III. ÁMBITO INTERNACIONAL

En virtud de la transnacionalidad del narcotráfico y de la farmacodependencia, hoy en día todos los países coinciden en que la forma adecuada de combatirlos es la vía de la cooperación internacional.

México ha demostrado siempre su interés por estrechar esfuerzos en el concierto internacional para mantener un combate eficaz contra el narcotráfico y la farmacodependencia. Por lo cual, ha suscrito múltiples acuerdos bilaterales y diversos instrumentos de carácter multilateral.

Entre estos últimos, son de especial trascendencia: la Convención Única de 1961, Enmendada por el Protocolo de Modificación (firmado en Ginebra, el 25 de marzo de 1972); el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 (firmado en Viena, el 21 de febrero de 1971), y la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (adoptada en Viena el 19 de diciembre de 1988).

Entre los acuerdos bilaterales de cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia, México ha suscrito, entre otros, en el periodo de 1989 a 1995 los siguientes;

En 1989, realizó convenios con Estados Unidos (23-II-89), Venezuela (10-VII-89), Colombia (11-VII-89), Guatemala (18-VIII-89) y Costa Rica (13-X-89).

En 1990, con el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte (29-I-90), Belice (9-II-90), Canadá (16-III-90), Ecuador (25-III-90), Cuba (27-VI-90), Jamaica (30-VII-90), Chile (2-X-90), Bolivia (6-X-90) y Honduras (13-X-90).

En 1991, con Perú (7-V-91), la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (4-VII-91), e Italia (8-VII-91).

En 1992, con Nicaragua (7-VIII-92) y Argentina (15-X-92).

En 1993, con El Salvador (14-VII-93).

En 1995, México celebró un acuerdo de cooperación mutua con Estados Unidos, para intercambiar información respecto de transacciones de moneda realizadas a través de las instituciones financieras, para combatir actividades ilícitas.

Actualmente, el embajador de México en Francia ha declarado que está en pláticas para firmar con ese país un acuerdo de colaboración, que incluirá, entre otros temas, el combate al narcotráfico y la farmacodependencia y en una forma muy especial el lavado de dinero.

IV. REFLEXIÓN FINAL

Es importante dejar bien claro que si la normatividad penal no es la panacea para frenar una delincuencia tan simple, en su realización tradicional, mucho menos lo será para combatir una delincuencia tan bien organizada, extendida por todo el mundo y con tan grandes recursos financieros, que todo lo contamina y lo corrompe. Sin embargo, las normas penales son, sin ninguna duda, una de las varias medidas preventivas que se deben desplegar.