VINCULACIÓN ENTRE LA CORRUPCIÓN Y LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN LA REGIÓN

Francisco Javier Molina*

Para tratar la vinculación entre la Delincuencia Organizada y la Corrupción, voy a proceder a hacerlo desde dos perspectivas. Una, de manera personal, de acuerdo con los antecedentes que me ha tocado vivir; y otra, desde el punto de vista institucional de mi Gobierno, con la finalidad de darles a conocer a ustedes cuál es la lucha que México sostiene actualmente en este frente.

Deben destacarse las preocupaciones mostradas respecto a la dificultad de utilizar los mecanismos necesarios para avanzar en el combate de la delincuencia organizada en el ámbito internacional. En el mes de mayo de este año, el Tercer Foro Global dado en la ciudad de Seúl, Corea del Sur planteó muchos problemas, siendo el que más me llamó la atención el relacionado con el tema de la extraterritorialidad. A tal efecto, para observar la complejidad de lograr un acuerdo en la suscripción de una Convención, por ejemplo, se trató el caso de Serbia, en el cual el Banco Mundial debía dar un recurso de aportación para reconstruir todo el sistema de energía eléctrica de ese país. El Banco Mundial proporcionó los recursos, la

* FRANCISCO JAVIER MOLINA. Licenciado en Derecho, graduado con mención especial en la Escuela de Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua, Profesor de la Universidad Autónoma de Chihuahua. En la actualidad ocupa el cargo de Oficial Mayor de SECO-DAM en México.

licitadora fue una empresa alemana, estos recursos fueron depositados en bancos suizos, y la obra debía ejecutarse en Serbia. Un funcionario que era de Gran Bretaña desvió los recursos de esa licitación. Entonces allí surgió el problema de ¿cuál era la ley que resultaba ser aplicable: la del lugar donde estaban los fondos, la del domicilio de la compañía que se había asociado con el funcionario corrupto, la del domicilio del funcionario o la del lugar donde debía ejecutarse la obra?

Al final de todo se decidió hacer uso de la legislación suiza, porque le daba mucho más beneficios a la autoridad para poder asegurar la cuenta donde se encontraban los fondos y perseguir a los delincuentes. Este caso nos muestra el ámbito del panorama que, desafortunadamente, estamos viviendo hoy más que nada con motivo de la globalización; así como la dificultad, en el ámbito internacional, para poder perseguir una delincuencia que se organiza a través de varios países en el mundo para cometer un acto ilícito.

En mi experiencia en México, el vínculo entre la corrupción y delincuencia organizada está evidentemente demostrado.

Como ustedes conocen, México padece estos dos problemas gravemente. En materia de corrupción, de acuerdo con el índice de Transparencia Internacional, ocupamos un nada halagador lugar 59; por supuesto, comparativamente con países como los Estados Unidos, ubicado por el lugar treinta y tantos, éste también se encuentra en un sitio lejano al combate efectivo de la corrupción.

Por otra parte, tenemos un profundo problema de delincuencia organizada, principalmente vinculada al narcotráfico. En tal razón, considero importante que examinemos los dos conceptos –corrupción y delincuencia organizada– como uno solo, porque es un fenómeno solo, único, que no podemos separar y que da características propias a un delito con características muy especiales, por cuanto la corrupción es una herramienta utilizada por las mismas organizaciones criminales. Al igual que el concepto nacido después de la gran revolución pacifista de Gandhi, el concepto de “lucha no violenta” que, a pesar de tratarse de dos vocablos antagónicos, es un concepto universalmente aceptado como uno solo, debido a su significado propio; lo mismo habría que pensarse en un significado propio de corrupción-delincuencia organizada, debido a sus mecanismos propios.

La corrupción sirve para alimentar el desarrollo de esas actividades de la organización criminal, y a continuación observaremos cuáles son los mecanismos de retroalimentación entre una y otra.

Primero que nada, analizaremos a la corrupción, en donde, considero, está la clave definitoria para enfrentar la lucha, donde debe enmarcarse el combate a este mal social. La corrupción la definimos como una transacción clandestina en que funcionarios públicos entre sí, o entre éstos y la sociedad, actúan contraviniendo las responsabilidades formalmente adquiridas, y que involucran un intercambio impropio de dinero, o en dinero o en especie. La definición de la corrupción así entendida traería como consecuencia dos perspectivas de observación:

1. El alto impacto que puede tener la corrupción, y
2. El bajo impacto.

¿Por qué es importante definir estos impactos? Porque determinan el grado de vulnerabilidad al que están sometidas las estructuras gubernamentales. Por ahí habría que recordar cómo algunos investigadores han definido esta evolución de la delincuencia para ver en su amplia dimensión lo que significa esto de los impactos.

La delincuencia ha tenido y tiene tres etapas:

La primera etapa es aquella en la cual la delincuencia organizada se enfrenta al Estado, en el cual hay una lucha real entre delinquentes y autoridades del Estado.

En la segunda etapa, la delincuencia organizada se asocia al Estado, es decir, los delinquentes forman estructuras en las cuales comienzan a recibir beneficios y favores por parte del Estado. En 1992, Italia venía sufriendo, en general, una corrupción desbocada a grado tal que, por una parte, los funcionarios públicos vendían favores y, por la otra, existían servidores que buscaban dónde colocar esos favores: colocarlos para el empleo, para reducción de impuestos, para concesiones, para licencias, etc.

La tercera etapa, que es la más grave a mi modo de ver, y que muchos países de América Latina desafortunadamente la están padeciendo, es aquella en la cual la delincuencia organizada se sobrepone al Estado, es decir, se coloca por encima del Estado. En Colombia, a mediados de los años 1990, se decía que las organizaciones criminales no estaban contra la autoridad, sino que ellas eran la autoridad misma, debido a que tenían la potestad de poner y quitar jueces y fiscales. En estas condiciones, entonces, es donde el Estado está atrapado dentro de la forma de ser y de vida de la organización criminal. Esta es una condición verdaderamente agobiante para una sociedad que vive este fenómeno.

Así, entonces, observamos que el alto impacto lo vemos en una captura que la corrupción hace del Estado. En este alto impacto no es que las organizaciones criminales hagan transacciones aisladas o accidentales o, sencillamente, vayan a una ventanilla y corrompan a una persona, obtengan una licencia, obtengan una concesión; el alto impacto se produce con la penetración de la organización criminal, que puede alcanzar desde la formación de leyes y reglamentos, hasta el trazado de las políticas de una entidad pública.

Un ejemplo de este grave problema lo tenemos con las instituciones de salud en México, en donde un buen número de productores de medicinas de laboratorios se han confabulado entre ellos mismos para repartirse las licitaciones, y entonces los recursos producidos por la venta de medicinas al sector público son compartidos con los funcionarios públicos; institucionalizando esta conducta, y capturando al Estado en este juego de corrupción.

Existen otros casos de corrupción de bajos impactos, muy frecuentes y conocidos como los pagos extraoficiales de las empresas a funcionarios públicos, beneficios que se hacen en los contratos, etc.; pero considero mucho más alarmante el combatir integralmente las conductas corruptibles de las organizaciones criminales sobre todo en el alto impacto.

¿Cómo podemos nosotros identificar los puntos de vulnerabilidad en los cuales la autoridad que quiere efectivamente combatir la corrupción puede penetrar en esta materia? Por un lado, la mayoría de las leyes se ha dedicado a fortalecer y reforzar la penalización, la investigación, la búsqueda de delincuentes en el área penal; sin embargo, en el área del servicio público, es decir en el área administrativa, pocos se han dedicado a examinar cuáles son los puntos de vulnerabilidad que se pueden explotar, con verdadero éxito, en esta actividad.

En primer lugar, el funcionario público es un empleado de gobierno cuyo reclutamiento se hizo dejando huella de sus antecedentes. Su evolución patrimonial puede conocerse, debido a que se encuentra reflejada en sus expedientes administrativos, los cambios en los patrones de su conducta, sus condiciones de vida, la rendición de cuentas a las que está sujeto, la transparencia con la que debe de actuar dentro del marco de la ley, son algunos elementos que ayudan a que los investigadores puedan detectar perfectamente la delincuencia interna en el servicio público; en otras palabras, mientras que el delincuente común es casi un fantasma al cual sólo lo rastreamos por

hechos, en el funcionario público el campo de aterrizaje está bastante definido, por cuanto se encuentra dentro de un marco y podemos escudriñar su personalidad, su actuar, su forma de ser con absoluta legalidad. Por otro lado, el funcionario público tiene un ámbito de competencia, es decir, debe actuar necesariamente dentro de una serie de normas o de conductas.

Recuerdo las frases de un alto funcionario del Gobierno de México cuando se desarrollaron programas de combate a la corrupción en la materia laboral en las Juntas de Conciliación y Arbitraje Laboral en México (tribunales administrativos en donde la discrecionalidad del juez es algo que está plenamente en autonomía) donde existía altísima corrupción; el funcionario decía que este asunto de las sentencias correctamente dictadas y las sentencias manipuladas es como el tiro al blanco: probablemente tu criterio falle una vez y probablemente se salga un poquito del tablero, probablemente falle dos veces pero si falla todas las veces, es decir, si no va derecho a la flecha y realmente no evalúas las pruebas como debe ser, no haces un análisis correcto de los hechos, etc., evidentemente que estás realizando un acto que sale del marco propio de la actuación y aquí considero que es tan peligroso un funcionario hábil en la corrupción, como un funcionario que aparenta ser torpe pero que ayuda también en la corrupción.

Por otro lado, el servidor público está sujeto al escrutinio permanente de la ciudadanía, de los partidos políticos, de la autoridad superior que lo supervisa, de los mismos adversarios políticos.

Por último, el funcionario público no cesa en su responsabilidad a pesar de que cese su función, puede seguir siendo investigado y perseguido. En México, hemos considerado mucho que el trabajar sobre los funcionarios públicos nos puede dar una clave importante para resolver el problema de corrupción que tenemos y es que en el funcionario público, tratándose de la corrupción, se han detectado dos elementos fundamentales que son con los que hay que trabajar todo el tiempo. Un elemento es la hegemonía o dominio que puede tener el funcionario público para ejercer su función ya sea por discrecionalidad, ya sea porque está dentro de su ámbito de competencia, ya sea porque es el único funcionario que tiene las facultades para hacerlo, es decir, lo que hay que examinar en el funcionario es el grado de poder que tiene para conceder o no una cosa.

El otro elemento que se ha detectado es que el funcionario corrupto no se arriesga a todas, es decir, el grado de riesgo es un

elemento que también forma parte de la flexibilidad en su actuar, entonces combinamos estos dos elementos, el poder y el grado de riesgo son los únicos dos elementos sobre los que podemos trabajar exitosamente para eliminar la corrupción.

Pero, ¿cuál es el vínculo con las organizaciones criminales? Las organizaciones criminales tienen una serie de características de la forma de operar. La organización criminal es una estructura que no es accidental, es una estructura conformada, y esto al funcionario público le da más confianza, es una estructura que actúa enérgicamente, es decir, el funcionario puede involucrarse perfectamente bien, porque sabe que se hará cumplir la facilidad con la que actuó para conceder algún beneficio. Aquí nosotros pensamos que el ámbito de acción son los delitos de cuello blanco principalmente. Entonces, en base a estos conceptos, ¿cómo hemos dirigido nuestro enfoque hacia resolver el problema o tratar de resolver el problema de la corrupción en nuestro país? Como la corrupción que ofrecen las organizaciones criminales es una herramienta que utilizan ellos mismos como parte de su actuar, aseguran al funcionario su seguridad, y al mismo tiempo hacen uso del poder que el funcionario tiene. Conociendo que éstas son las debilidades a través de las cuales se puede combatir, nos hemos concentrado en desarrollar acciones generales.

El Gobierno de México en el año 2000 desarrolló e instaló un programa general de combate a la corrupción en toda la Administración Pública. Se estableció, en primer término, una entidad formal que es una Comisión Intersecretarial (o Interministerial) y se obligó a todas las Secretarías (Ministerios) de Estado y a todos los departamentos a que instalaran —dentro del ámbito de sus competencias— acciones de combate a la corrupción. Se desarrolló, al mismo tiempo, un sistema de ley de acceso público a la información, mediante el cual se puede ingresar actualmente, a través de Internet, a cualquiera de las Secretarías de Estado de México, y observar las licitaciones efectuadas, los sueldos que ganan los funcionarios y sus prestaciones, así como todo tipo de operaciones que la misma secretaría realiza con proveedores, con servicios, etc. Solamente están reservados, de acuerdo con esta ley, los aspectos relacionados con la información reservada, considerada como información de seguridad nacional, y la información privada (por ejemplo, que un funcionario está divorciado tres veces o cualquier otro aspecto de su vida privada).

Estos mecanismos de declaración pública nos han permitido dar una transparencia, y esta transparencia nos permite enfocarnos desde varios aspectos de información que utilizamos actualmente, como, por ejemplo: “*Compranet*”, un portal que refleja todos los proveedores de servicios y bienes que tiene el Gobierno Federal; “*Declaranet*”, sitio que contiene todas las declaraciones públicas que tienen los funcionarios del Gobierno Federal; o “*Tramitanet*”, un sistema en donde los trámites ya evitan la ventanilla y se pueden hacer a través de sistemas electrónicos.

A modo de conclusión, considero que, a nivel internacional, el abordar la transparencia en el acceso a la información no puede aislarse, tiene que ir junto con otros elementos fundamentales como lo son: la rendición de cuentas de los funcionarios y el fortalecimiento de la actuación de la ciudadanía en el seguimiento de la actuación de los funcionarios públicos. En este aspecto, en México, por ejemplo, con motivo de las recientes elecciones locales, donde se renovó el Congreso de la Unión, instauramos una figura que denominamos “adopta un funcionario”, a través de la cual publicamos los nombres de los nuevos diputados y solicitamos a la sociedad civil adoptaran a uno cualquiera de ellos, para que constantemente dieran seguimiento en su actuación oficial, en su actuación legal, en su actuación parlamentaria.