

CAUSAS Y CONSECUENCIAS DEL VÍNCULO
ENTRE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA
Y LA CORRUPCIÓN A ALTOS NIVELES
DEL ESTADO: MEJORES PRÁCTICAS
PARA SU COMBATE*

Edgardo BUSCAGLIA
Samuel GONZÁLEZ-RUIZ
César PRIETO PALMA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Tipologías de análisis entre delincuencia organizada y corrupción*. III. *Medidas de urgencia para romper el círculo de corrupción y sus vínculos con la delincuencia organizada*.

I. INTRODUCCIÓN

La corrupción a altos niveles del Estado representa una amenaza para la estabilidad política y social de México, ya que atenta contra la legitimidad y legalidad del mismo Estado. Cuando esta corrupción se vincula con la delincuencia organizada, una amenaza latente se extiende a la seguridad nacional de México. Simplemente a modo de ejemplo, se estima que cada uno de los carteles principales de la delincuencia organizada mexicana invierte anualmente, en promedio, cuarenta millones de dólares americanos para sobornar a los jueces y así lograr una protección ade-

* Este trabajo es producto de una versión anterior titulada “Ligas entre corrupción y delincuencia organizada”, publicada en la *Revista de la Universidad Católica de Chile* en 2002, y cuyos autores son Edgardo Buscaglia, Samuel González-Ruiz, José Cruz, y César Prieto Palma.

cuada para sus operaciones.¹ Sin embargo, para lograr esta protección en la implementación de sus estrategias, la delincuencia organizada requiere de la protección de altos niveles del Estado mexicano (por ejemplo, miembros del Congreso o altos funcionarios del Poder Ejecutivo Federal y estatal).

Teniendo en cuenta que no existe en México una regulación de las actividades de precampaña, se calcula que aproximadamente 80 mil millones de pesos fluyen anualmente a las arcas de los políticos mexicanos para financiar sus actividades políticas. Teniendo en cuenta la experiencia internacional (por ejemplo Rusia), se calcula que el 25 o 30% del total de fondos de las precampañas es de origen ilegal (por ejemplo, empresas pantalla), a veces ligado a la delincuencia organizada. Por lo tanto, el sistema político mexicano representa un canal efectivo para que la delincuencia organizada logre “matar dos pájaros de un tiro”: es decir, lavar dinero y a la vez “comprar políticas públicas” que les aseguren la protección estratégica de sus grupos criminales. Estos flujos de dinero (de orígenes limpios o sucios) sesgan la naturaleza y alcances de los marcos normativos que promulga el Congreso y desvirtúa las políticas públicas mexicanas en general, representando así una “captura potencial del Estado”² que atenta contra la seguridad nacional y el desarrollo social de México.

Las ligas entre corrupción y delincuencia organizada son estrechas. En un reciente estudio de las Naciones Unidas³ se analizan cuarenta grupos de delincuencia organizada y se demuestra que treinta de ellos utilizan la corrupción como medio para lo-

¹ Véase *Money Laundering in México*, Naciones Unidas, 2004.

² “Captura del Estado” es un término usado por el Banco Mundial y las Naciones Unidas que representa una medida de factor de gobernabilidad que evalúa si las políticas públicas de una nación están o no sesgadas por grupos de presión legales o ilegales.

³ Véase Buscaglia, Edgardo *et al.*, “Undermining the Foundations of Organized Crime and Public Sector Corruption: An Essay on Best International Practices”, *Essays in Public Policy*, Stanford, CA, Hoover Institution, 2005.

grar sus fines, y treinta y tres recurren a la violencia como parte de sus actividades. Más aún, el tráfico ilegal de material radioactivo, biológico-químico, y demás arsenal convencional, es actualmente dirigido por organizaciones criminales transnacionales que utilizan la corrupción a altos niveles del sector público en diferentes regiones, para así poder asegurar la obtención, tránsito y provisión de estas armas letales a grupos terroristas que, muchas veces, tejen alianzas estratégicas o de fusión parcial con estas mismas organizaciones criminales.⁴

Este diagnóstico ha sido confirmado a través del análisis empírico conducido en la ONU, en donde se verifica la relación de correspondencia que existe entre los niveles de delincuencia organizada y los niveles de corrupción en todas las regiones del planeta.⁵ Más aún, en el análisis empírico de sesenta y siete países publicado en *Forum on Crime and Society* de la ONU, se verifica que los niveles de tráfico de armas, de seres humanos, y de actividades de fraude en el orden financiero, están todos relacionados con los niveles de alta corrupción política y de delincuencia organizada. Por lo tanto, los vínculos entre la delincuencia organizada transnacional y la corrupción en los sectores públicos ya están claramente comprobados en cuanto representan una clara amenaza a la seguridad internacional de las naciones y a la estabilidad política mundial. Estos casos confirman la hipótesis de que la relación entre violencia, corrupción y delincuencia organizada es central en la formación e implementación de políticas públicas coordinadas entre los órganos de inteligencia, policías, fiscalías y Poder Judicial.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, firmada en Palermo en diciembre de 2000, es el instrumento eje para romper estos vínculos entre corrupción y delincuencia organizada. Las legislaciones internacionales y nacionales de lucha contra la delincuencia organizada y

⁴ *Ibidem*, p. 12.

⁵ *Ibidem*, p. 11.

la corrupción deben ser vistas como instrumentos en evolución constante. En el aspecto internacional pueden destacarse los siguientes instrumentos que complementan la Convención de Palermo:

- a) La elaboración de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de Viena, de 1988, sus comentarios y regulación básica a través de leyes modelos.
- b) La elaboración de normas regionales, como la de la Organización de Estados Americanos (OEA) mediante los trabajos de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).⁶
- c) La normativa europea contra drogas y delincuencia organizada,⁷ así como las cuarenta y nueve recomendaciones para la lucha contra el lavado de dinero y el terrorismo de la OCDE a través del GAFI.⁸

Las leyes contra la delincuencia organizada tienen por objeto sancionar a la delincuencia organizada, y para ello construyen tipos penales especiales que implican la generación y valoración de nuevos medios de prueba, por lo que representan un nuevo paradigma jurídico-dogmático en la concepción de la delincuencia organizada. Existe una razón fáctica para esta evolución normativa: nunca antes las organizaciones transnacionales delictivas habían sido tan capaces de atentar contra las sociedades en un sentido global, afectando sus democracias, sus formas de gobierno y la seguridad de sus ciudadanos. Su fuerza deriva del mismo proceso de globalización, de las nuevas tecnologías informáticas y de la capacidad de adquirir y desarrollar armas de destrucción masiva. Podemos afirmar que delincuencia organizada y terrorismo representan las dos más graves amenazas contra las socieda-

⁶ *Ibidem*, p. 15.

⁷ *Ibidem*, p. 12.

⁸ *Ibidem*, p. 21.

des modernas a una escala internacional que requieren de respuestas internacionales constantes y novedosas para su combate.

El trípode en el que se sostienen las organizaciones delictivas es la violencia, la corrupción y la obstrucción a la justicia. Las organizaciones criminales recurren a la violencia como medio para establecer su control sobre sus propios miembros, sobre sus competidores y sobre los mercados ilícitos, independientemente del producto que vendan: ya sea drogas, protección, sexo, tráfico de personas o inmigrantes, vehículos robados, diamantes o esmeraldas, o lavado de dinero. También atentan contra las autoridades del Estado, particularmente contra la efectividad de las policías, de la procuración y de la administración de justicia. En este contexto, corrompen jueces, fiscales o policías para obtener información previa de acciones de policía o procuración de justicia, o a las autoridades de las prisiones para seguir realizando su actividad delictiva desde la cárcel, o para interpretar a su favor las reglas de aplicación de las sentencias. En este contexto, los países que muestran mayor inconsistencia en los fallos judiciales (por ejemplo, abusos de discrecionalidad de los jueces, observados en la tipificación de un delito) son también los que sufren de mayores actividades delictivas organizadas.⁹ También los grupos criminales buscan evitar la aplicación de la justicia a través de la amenaza y el terror, la compra de testigos, peritos, víctimas y autoridades.

El derecho penal tradicional no era capaz de sancionar a los delincuentes organizados y tampoco sus nexos de relación con funcionarios públicos corruptos. El derecho penal tradicional había fracasado en la lucha contra la delincuencia organizada porque conseguir pruebas de la ejecución de los actos delictivos organizados es extraordinariamente difícil cuando se utiliza el trípode: violencia, corrupción y obstrucción a la justicia. Los capos, además, normalmente nunca están cerca del hecho delictivo ni co-

⁹ Buscaglia, Edgardo *et al.*, "Controlling Organized Crime and Public Sector Corruption", *Forum on Crime and Society*, Viena, Naciones Unidas, 2003.

meten ellos mismos las actividades delictivas. Por otra parte, las organizaciones utilizan códigos de comportamiento como la ley del silencio (la *Cosa nostra* en Sicilia). A través de la corrupción logran desvirtuar las operaciones de policía, los procesos, o corrompen a miembros del Poder Judicial para obtener sentencias absolutorias o de más favorable tipificación. Dadas estas dificultades para encontrar elementos de prueba contra los miembros de la delincuencia organizada dentro del marco sustantivo y procesal tradicional, las nuevas leyes contra la delincuencia organizada establecen un tipo penal en el que se facilita la sanción de los directivos, ya que se sanciona el mero acto de *pertenecer a una organización* que comete delitos. En consecuencia, el tipo penal de delincuencia organizada no tipifica nuevas conductas.

Gracias a las grandes cantidades de dinero que generan los grupos criminales, éstos pueden tener acceso a las mejores organizaciones de abogados para defenderse. Como son transnacionales, frecuentemente la evidencia en su contra se encuentra fragmentada en diversos países del mundo y sujeta a diversas jurisdicciones, lo que, a veces, impide intercambiar pruebas en el momento oportuno a través de una cooperación judicial efectiva. El resultado es que, por ejemplo, en muchos casos, antes de la elaboración de las leyes contra la delincuencia organizada, los capos no eran acusados por los delitos que cometían, con lo que se fomentaba la imagen de invulnerabilidad de la organización.

El tipo penal de participación delictiva organizada tiene una estructura lógica de doble piso: es un delito pertenecer a una organización que comete delitos. El primer elemento hace referencia a la participación en una organización. El segundo es que esta organización comete delitos (delitos-predicado) tales como tráfico de drogas, tráfico de seres humanos, tráfico de armas, extorsión o secuestro con el objeto de obtener directa o indirectamente un beneficio económico u otro de orden material. Estos delitos tienen por objeto controlar los mercados ilícitos. También se tienen en cuenta otros delitos de primer piso conexos, tales como homicidios, secuestros, lesiones, amenazas, corrupción, obstruc-

ción a la justicia y tráfico de armas, con el objeto de obtener el control monopólico de los mercados y protegerse de la acción de la justicia.

Los delitos de delincuencia organizada no incluyen nuevas prohibiciones a los ciudadanos, ya que no amplían la esfera de las conductas prohibidas. Por ejemplo, antes de la redacción de las leyes contra la delincuencia organizada, ya estaba prohibido producir, vender o comprar drogas ilícitas, así como financiarlas y dirigir las anteriores actividades. El delito de delincuencia organizada prohíbe la participación en una empresa criminal dedicada al narcotráfico. En realidad, todo lo que prohíbe el nuevo delito está ya incluido en el tipo penal del primero. El nuevo tipo no tiene que ver con la prohibición de conductas nuevas, sino con una sistemática que permite probar y sancionar las conductas criminales de delincuencia organizada. Para ello distingue, a efectos de la sanción, entre los delitos predicado (de primer piso) y el delito de pertenencia (de segundo piso).

Sólo existen tres tipos penales con doble estructura: participación en delincuencia organizada, lavado de dinero y la antigua asociación para delinquir, de origen francés. Los dos primeros normalmente se constituyen como delitos autónomos y tienen la intención primaria de luchar contra las organizaciones delictivas. El motivo para sancionar no está en el acuerdo previo manejado por las teorías del concepto extensivo de autor, que al momento de su primer planteamiento fueron fuertemente criticadas. Atendiendo a estas críticas, las leyes contra la delincuencia organizada no adoptan la teoría de coautoría para resolver los problemas de los delitos por asociación ni la teoría de la autoría mediata, en donde el dominio funcional del hecho es el elemento necesario para desencadenar las acciones punitivas del Estado en contra de las organizaciones criminales.

Para lograr la investigación de la delincuencia organizada y de los fenómenos de corrupción que le rodean es necesario utilizar nuevos medios de investigación y nuevas estrategias. Las organizaciones de delincuencia organizada tienen un halo de pro-

tección interno fundado en las reglas del secreto absoluto de la organización (bajo la amenaza de asesinato si se viola esta regla); esto se denomina “la ley de silencio u *omertá*”, y solidifica el halo de protección de la actividad criminal fundado en la violencia, la corrupción y la obstrucción a la justicia. Por lo tanto, para investigar estos elementos es necesario extraer o insertar un elemento del círculo de protección. Sólo de esta manera se puede desarrollar una investigación contra estos fenómenos delictivos.

En este contexto, los medios de prueba que, además de los tradicionales o clásicos, pueden ser usados por la autoridad y están comprendidos en la Convención de Palermo son: interceptación de comunicaciones telefónicas y ambientales, operaciones encubiertas, entregas controladas, vigilancias electrónicas (que introducen elementos en la organización) y testimonios de testigos e informantes con beneficios o inmunidad, así como protección de testigos, que extraen elementos de la organización.

Las técnicas anteriores pueden ser agrupadas en estrategias de investigación orientadas hacia adelante (*forward looking*) o hacia atrás (*backward looking*), dependiendo de si ya se ha cometido o no la actividad delictiva. Las técnicas que introducen elementos probatorios de alto impacto procesal son normalmente hacia adelante, porque algunos de los delitos predicados no han sido cometidos; mientras que en las técnicas hacia atrás, normalmente ya fueron cometidos los delitos-predicado y los de segundo piso. La investigación hacia adelante requiere generalmente más recursos financieros que las investigaciones hacia atrás.

Las técnicas de investigación de delincuencia organizada y corrupción anteriores, implican otorgarle más poder a policías, jueces y fiscales. Debe existir un equilibrio de estos poderes y un respeto de los derechos humanos. La construcción de estos equilibrios debe estar basada en dos elementos: *a*) un elemento interno: que implica determinar cuáles son las condiciones materiales que permiten utilizar estos medios de prueba, y *b*) otro externo: asegurando los equilibrios entre órganos independientes para controlar sus usos.

Las reglas de valoración de la prueba en casos de delincuencia organizada han de ser distintas de las reglas de valoración de la prueba en el derecho penal tradicional. Mientras que en un delito (por ejemplo, un homicidio es un delito instantáneo) el fiscal debe probar los elementos objetivos y subjetivos del tipo penal (y el derecho penal ha establecido reglas muy estrictas para su valoración), en la delincuencia organizada estamos en presencia de una actividad criminal que se extiende en el tiempo, que es a la vez un delito continuo respecto de los delitos predicado y un delito continuo respecto del delito de delincuencia organizada. En consecuencia, el material probatorio ha de ser analizado y valorado en su conjunto.

II. TIPOLOGÍAS DE ANÁLISIS ENTRE DELINCUENCIA ORGANIZADA Y CORRUPCIÓN

Hemos afirmado que entre delincuencia organizada y corrupción existen relaciones profundas, a tal grado que se puede sostener que en algunos casos la corrupción representa un requisito central para la formación de la delincuencia organizada.

Al mismo tiempo, los incrementos en los niveles y extensión de las actividades delictivas organizadas, dentro o a través de varios países, claramente han dependido del apoyo implícito o explícito de funcionarios públicos corruptos, pudiendo sostenerse, inclusive, que en algunos casos la corrupción pública ha sido un requisito central para la formación de la delincuencia organizada, como sucedió en varios de los países de la extinta Unión Soviética.

Los vínculos entre la delincuencia organizada y la corrupción en el sector público (la cual puede ser entendida en sentido amplio como el perjuicio de un beneficio público para satisfacer uno privado) no son nuevos. Los grupos de delincuencia organizada han utilizado la corrupción en el sector público como instrumento para enfrentar a los Estados con impunidad y quebran-

tar el Estado de derecho de forma cada vez más notoria en los últimos años.

Por ello, controlar y luchar en contra de la corrupción en el sector público es una condición necesaria si en verdad se pretende alcanzar un desarrollo político y económico sostenido que permita combatir la pobreza y las marcadas diferencias sociales a escala mundial. En este contexto, podemos distinguir cinco diferentes niveles de penetración de la delincuencia organizada en los sectores públicos:

- En el primer nivel encontramos al soborno o cohecho, que consiste en ofrecer u otorgar a un agente en particular cualquier tipo de beneficio a cambio de la realización de un acto. La oferta o solicitud del soborno en este nivel se da por sólo una ocasión; por ejemplo, para obtener un pasaporte, una licencia o información, con el propósito de alcanzar un provecho criminal. Los grupos delictivos obtienen una ventaja al recibir información adelantada de la actividad policial, al manipular registros oficiales, desaparecer evidencias o incluso accediendo a las identidades de los jurados.
- En el segundo nivel, los actos de soborno son continuos y periódicos y en donde el agente público ya se encuentra en la nómina del grupo delictivo. Esto asegura, por ejemplo, un flujo continuo de información confidencial y protección respecto a las actividades policiales, permitiendo a los grupos mantener patrones de actividad ilegal y con esto permanecer siempre “un paso adelante” de la policía o autoridades competentes. Con el objeto de evitar los actos de soborno en este nivel, consideramos importantes medidas como la de reforzar el estatus socioeconómico de los servidores públicos con salarios justos y competitivos, complementado con un servicio civil de carrera adecuado; implementar fuertes penalidades para los servidores públicos que violan la ley; fomentar las denuncias de los actos de corrupción; la aplicación de test de integridad a través de técnicas de inteli-

gencia preventiva; capacitar y asignar oficiales íntegros a operaciones gubernamentales propensas a la corrupción, y sobre todo reducir la discrecionalidad individual en la toma de decisiones a través de protocolos de actuación.

- En el tercer nivel, son infiltradas las agencias gubernamentales en forma esporádica dentro de las posiciones oficiales de rango medio. Los miembros y asociados de los grupos delictivos obtienen empleos en las agencias del orden, en las oficinas de procuración e impartición de justicia y en otras áreas, asegurándose vacantes o comprando los puestos por medio del soborno y el chantaje.
- El cuarto nivel se caracteriza por una infiltración gubernamental en los niveles más altos, o lo que algunos autores definen como captura del Estado, pudiendo abarcar ramas completas de la administración o funcionarios de alto rango en las agencias de seguridad, oficinas de procuración, impartición y administración de justicia, así como otras oficinas gubernamentales importantes para el grupo delictivo (jueces, zares antidroga, etcétera). Con esto, los grupos delictivos maximizan sus ganancias y utilizan el soborno y la extorsión para influenciar a la policía, los jueces y otros funcionarios claves, ganando incluso el control absoluto sobre diferentes sectores de la economía. Con el objeto de evitar este nivel de infiltración, consideramos vital que los gobiernos reglamenten sobre una mayor transparencia en los procesos de nombramientos, basados, entre otras cosas, en una investigación patrimonial previa del candidato y sus familiares y allegados (estados financieros actualizados, lazos familiares, etcétera). Estas investigaciones deberían realizarse (al azar y focalizadas con base en factores de riesgo) a través de la Unidad de Inteligencia Financiera autónoma.
- El quinto nivel de infiltración de la delincuencia organizada en los sectores públicos se produce cuando los grupos de delincuencia organizada logran participar en precampañas o en campañas políticas financiando o apoyando a través de

los medios de comunicación o comprando votos y corrompiendo los procesos electorales democráticos. También logran influir coaccionando (mediante sobornos, amenazas o chantajes) a los políticos para obtener su apoyo gracias a los lazos familiares de éstos o a la existencia de “deudas” con algunos miembros de la delincuencia organizada. Por estos medios, la actividad criminal puede ser enmascarada o ignorada por la percepción pública, ya que las alianzas con figuras políticas de alto nivel tienden a legitimar las actividades del grupo delictivo.

La infiltración en este nivel puede llegar a tal grado que la delincuencia organizada controle al Estado en sus decisiones más importantes, lo que equivale a “comprar sus políticas públicas”. La ausencia de un marco regulatorio aplicado a los financiamientos de las actividades políticas de las precampañas (tal como se observa en el caso mexicano) aumenta considerablemente las probabilidades de que se produzca este tipo de infiltración. Para evitar este nivel de infiltración se considera importante que los gobiernos incrementen el apoyo financiero a los partidos políticos y a las campañas electorales, minimizando la necesidad de los políticos de obtener fondos de precampaña o campaña a través del sector privado; fortalecer la legislación referente a la concentración de medios de comunicación y combatir sus monopolios; incrementar la transparencia de los contribuyentes a campañas y publicar los antecedentes de los candidatos a puestos de alto nivel, así como crear una unidad de inteligencia financiera autónoma que trabaje de la mano de la agencia encargada de monitorear el cumplimiento de las leyes electorales.

Además de lo ya señalado, la vigilancia y transparencia absoluta de los programas de privatización, de regulación del sector privado y apertura económica al comercio exterior, todo esto aunado a políticas de descentralización, reduciendo la planilla esta-

tal, coadyuvan a la disminución de los niveles de corrupción reinantes. Sin embargo, la transición a la democracia en países en desarrollo y las reformas de libre mercado que se han implementado también demostraron que se pueden incrementar las oportunidades para conductas corruptas por parte de altos funcionarios ligados a organizaciones criminales, que se adueñan de empresas estatales durante procesos poco transparentes de privatización.

La infiltración manifestada a través de la corrupción del Estado por parte de organizaciones criminales es así utilizada para evadir los sistemas legales y se manifiesta en áreas tales como el lavado de dinero y el tráfico de drogas. En este contexto, la identificación de las fuentes y causas de la corrupción permite a los países desarrollar un plan de prevención de la expansión de la delincuencia organizada. Es así como el sistema judicial en su totalidad debe suministrar un control esencial sobre otras instituciones públicas.

Tal como se ha mencionado con anterioridad, la corrupción sistemática de la burocracia pública también genera posibilidades de una mayor infiltración de las organizaciones criminales. Los estudios que describen prácticas corruptas y aquellos que analizan su impacto en el desarrollo económico son abundantes. En estos estudios, los salarios bajos y la debilidad de los sistemas de monitoreo administrativo son considerados tradicionalmente como las principales causas de la corrupción. La corrupción burocrática, sobre todo el soborno y la extorsión, reduce las posibilidades de castigo y, consecuentemente, su efectividad como freno y agente disuasivo —por ejemplo, cuando un policía de la ciudad de México gana 4,500 dólares al año, comparado con el salario anual promedio de un empleado de la clase obrera, que es de aproximadamente 7,900 dólares, el incentivo de corrupción es mayor—.

El incremento de los salarios de los empleados públicos que hacen cumplir la ley o la contratación de agencias privadas para tales efectos y la creación de un sistema de pago vinculado con la labor desempeñada y un servicio civil de carrera, tienden a

neutralizar los incentivos perniciosos que explican la decisión de un funcionario de corromperse. Estos estudios suponen que las personas y las compañías responden a los incentivos de la oferta ilegal aun considerando las posibilidades de arresto, condena y la severidad del castigo. Las actitudes éticas también son importantes, y el “umbral de la tentación”. Aun así, ésta es una variable que depende de la moralidad de cada individuo. Más aún, los estudios realizados en sesenta y siete países indican que las más frecuentes infiltraciones de corrupción burocrática se producen en las agencias a cargo de flujos migratorios, antidrogas, aduanas y secretarías de hacienda, como condición esencial y previa para el crecimiento de grupos de crimen organizado, los cuales tienden a constituir una amenaza importante para la seguridad internacional.¹⁰ Dichos grupos incluyen a los involucrados en el tráfico de narcóticos y materiales nucleares, químicos y biológicos, así como aquellos relacionados con el contrabando y el lavado de dinero a escala internacional.¹¹ Existen oportunidades para el desarrollo del crimen organizado, donde la fuerza de disuasión es débil. En casos extremos, como en Colombia o en Rusia, la consecuencia de este fenómeno puede llegar a implicar que los mismos capos de los grupos criminales asuman posiciones como funcionarios públicos.¹²

III. MEDIDAS DE URGENCIA PARA ROMPER EL CÍRCULO DE CORRUPCIÓN Y SUS VÍNCULOS CON LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

Los modelos dirigidos a romper con estos vínculos simbióticos entre corrupción pública y delincuencia organizada suponen

¹⁰ Buscaglia, Edgardo *et al.*, “Undermining the Foundations of Organized Crime and Public Sector Corruption: An Essay on Best International Practices”, *op. cit.*, nota 3, pp. 13-16.

¹¹ *Ibidem*, pp. 24-29.

¹² *Ibidem*, pp. 29-32.

un nivel específico de disuasión, sistemas externos de vigilancia y estructuras de salario dentro de las dependencias del sector público, que implementen medidas tales como:

- a) Promulgar urgentemente un marco normativo que regule la financiación de las actividades de las precampañas políticas, que actualmente representa un canal abierto para la “compra de políticas públicas” y la corrupción a altos niveles del Estado mexicano.
- b) Activar y proporcionarle autonomía institucional a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) que hoy se encuentra bajo el dominio de la Secretaría de Hacienda. Actualmente, la UIF no cumple con más del 50% de las prácticas internacionales plasmadas en las cuarenta recomendaciones del GAFI para combatir y prevenir el lavado de dinero, y México no cumple con ninguna de las nueve recomendaciones del GAFI para combatir y prevenir el financiamiento del terrorismo. La UIF es un insumo institucional esencial para la generación del material probatorio que necesitan los fiscales (para acusar e impulsar causas contra la corrupción a altos niveles del Estado y para el desmantelamiento de la delincuencia organizada como entidad ilegal financiera) y los jueces para procesar causas ligadas al lavado de dinero. El mantener una UIF mexicana “durmiente” sólo responde al hecho de no desear imponerle costos al sistema bancario, que debería ser la principal fuente de insumos de la UIF.
- c) La Secretaría de Hacienda, por temor a imponerle costos excesivos a las entidades financieras que trabajan en México, no les ha requerido que instalen mecanismos tecnológicos más avanzados para detectar patrones complejos de transacciones ilegales ligados a la corrupción, a la delincuencia organizada, y potencialmente al financiamiento del terrorismo, para así cumplir cabalmente con los convenios internacionales ratificados por México (así, por ejemplo, el Convenio de 1999 de la ONU). Estos mecanismos ya han

sido instalados en el sistema financiero de cada uno de los países miembros de la OCDE y no existe justificación para no hacer lo mismo en México, más allá de querer proteger al sector financiero al costo de debilitar la seguridad nacional de México.

- d) Una menor concentración de las funciones de organización interna de la agencia gubernamental aglutinados en las manos de cada vez menos directivos, por ejemplo: jueces concentrando cada vez más roles administrativos y jurisdiccionales.
- e) Una reducción en el número, complejidad y formalismo de los procedimientos administrativos, aunado a una mayor transparencia de los mismos dentro de la oficina pública que presta el servicio; por ejemplo, licitaciones abiertas en el procedimiento gubernamental.
- f) La instalación de un sistema de alerta temprana que permita la detección de los patrones de casos en donde un funcionario público o dependencia pública abuse de su discrecionalidad de manera sistemática.
- g) Un mejorado control de la decisión judicial para lograr una reducción de la “compra de resoluciones de jueces y fiscales” que se alimenta de la incertidumbre relacionada con la interpretación de doctrinas, leyes y reglamentos; por ejemplo, inconsistencias encontradas en la aplicación de jurisprudencia por parte del Poder Judicial debido, entre otros factores, a los sistemas defectuosos de información de los juzgados y a la carencia de jurisprudencia en bases de datos.

Éstas y otras medidas han servido para generarle anticuerpos a las dependencias del sector público, de acuerdo con un reciente estudio que cubre a ochenta y nueve países, y para prevenir la infiltración de las organizaciones criminales en su seno.