

Causas de los altos indicadores de corrupción  
y delincuencia organizada en México / Medidas correctivas<sup>§</sup>

*Edgardo Buscaglia*

Quiero puntualizar que las mejores prácticas internacionales que han dado resultados en muchos países de todas las regiones, México las ha ratificado por medio de su congreso en los últimos años: me refiero al marco provisto por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, mejor conocida como la Convención de Mérida.

México ha promulgado 46 por ciento de las cláusulas de la Convención contra la Corrupción; sin embargo, después de haber realizado un estudio entre el año pasado y esta fecha, llama poderosamente la atención que de estos instrumentos jurídicos internacionales que han sido ratificados, y que deberían estar plasmados en la legislación secundaria, solamente ha implementado 23 por ciento.

Los mecanismos institucionales para la fiscalización de la ejecución presupuestaria, por ejemplo, es una de las materias pendientes que están en ese 77 por ciento de las cláusulas que todavía no se están cumpliendo.

---

<sup>§</sup> Versión de audio editada.

Quiero acentuar la palabra implementación, porque es a la implementación a lo que nos tenemos que abocar; es el *test* más importante de toda política de anticorrupción ver cómo se implementa en la práctica.

México participó como país soberano en la discusión y el diseño de esa convención que luego se aprobó y después se ratificó de manera soberana; es un instrumento jurídico que debería ya estar siendo implementado.

Nosotros tratamos de explicar los factores que causan la deficiente implementación de las políticas públicas contra la corrupción; el análisis de estos factores se fundamenta en casos internacionales en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Fundamentaré lo anterior en tres premisas centrales:

*Premisa 1.* Los altos niveles de corrupción pública y privada, cuando a la vez son crónicos y sistémicos, nacen de la omisión y/o la acción de un poder político que se ejerce de forma discrecional con deficientes pesos y contrapesos institucionales aplicados al control de la decisión política. Este tipo de ambientes institucionales nocivos se traducen luego en un pacto de impunidad política, ya sea tácito o explícito.

Si examinamos los indicadores de impacto de estas políticas públicas, los altos niveles de corrupción pública que se observan en México con infiltración de la delincuencia organizada nacen de la omisión y/o acción de un poder político que se ejerce de manera discrecional: el poder discrecional en el ejercicio del presupuesto, el poder discrecional en los nombramientos, el poder discrecional en todos los órdenes administrativos.

Y en este tipo de ambientes institucionales que se basan en esa acción u omisión política –y eso no tiene que ser solamente acción u omisión legislativa, sino política en el sentido amplio–, el Poder Ejecutivo no investiga, el Poder Judicial no emite fallos, hay un pacto de impunidad que de alguna manera es a lo que se refieren colegas mexicanos cuando dicen: “México está sujeto a un pacto de impunidad”. Un pacto en donde los políticos, sean del Ejecutivo, Legislativo o Judicial, bloquean la implementación de esta convención contra la corrupción que hace posible que en este momento sigan existiendo grandes niveles de infiltración de la delincuencia organizada en los órganos de Estado.

*Premisa 2.* Este ambiente institucional de pobre gobernabilidad se refleja luego en las distorsiones que se promulgan mediante instrumentos jurídicos defectuosos, mal delineados, mal diseñados, con amplios niveles de discrecionalidad en su implementación que generan mucha inconsistencia y poca predictibilidad en la aplicación de la norma, lo que engendra mayores posibilidades de abusar de la discrecionalidad política, judicial y administrativa, lo que a su vez conlleva mayores oportunidades de criminalidad.

Como ejemplo tenemos la Ley de Servicio Civil de Carrera mexicana, es un monumento a las excepciones: está exceptuado 70 por ciento del personal del Poder Ejecutivo, entre maestros y diferentes grupos que no quiero mencionar; es un ejemplo de un instrumento jurídico mal diseñado y obviamente implementado de una forma defectuosa. Eso conlleva una mayor corrupción. Hay una relación causa-efecto entre una falta de servicio civil de carrera y mayor corrupción alrededor del mundo, no solamente en México, lo que genera mayores posibilidades de ejercer discrecionalidad abusiva por parte del Poder Ejecutivo o Judicial, y lo que a su vez conlleva mayores oportunidades de criminalidad, ya sea común u organizada.

*Premisa 3.* Todo esto se deriva de lo político a lo técnico, en un deficiente sistema de rendición de cuentas del funcionario público sin efectivos controles de la decisión administrativa y judicial, y en una ausencia de control de resultados por parte del Estado y la sociedad civil, conjugado con una ausencia de efectividad y transparencia en los sistemas electorales y de servicio civil de carrera.

Las fallas técnicas que de alguna manera explican la falta de implementación de la Convención de la ONU se deben a un defectuoso diseño en los pesos y contrapesos del poder político para ejercer un control de la decisión. Ausencia de diseños de pesos y contrapesos que se controlan no solamente entre los poderes, sino dentro del mismo poder. Y eso, de alguna manera, lleva a los problemas de corrupción sistémicos, crónicos, a los que vamos a hacer alusión.

Implementar las mejores prácticas de la Convención contra la Corrupción se ha logrado en otros países cuando se adopta un plan de reforma del Estado con fundamento en un pacto político de amplio alcance; no son simplemente medidas técnicas, tiene que haber un pacto político que apoye una reforma del Estado que incluya la

implementación práctica de sistemas de control de la decisión mucho más efectivos.

Hay una reforma del Estado en curso en el Congreso de la Unión mexicano y celebro que sea así, ya que es una oportunidad para que de alguna manera se rediseñen estos sistemas de control de la decisión, lo que llamamos pesos y contrapesos. No en el sentido de Montesquieu, de tres poderes nada más, sino que informal o formalmente los mismos poderes dentro de los poderes se vigilen de manera adecuada para que se democratice realmente el ejercicio del poder público.

La democracia no solamente son elecciones periódicas, también lo es que el ejercicio del poder público se democratice diariamente mediante un control de la decisión y a eso vamos.

Cuando uno observa la tipificación de la corrupción pasiva y activa en los códigos mexicanos se encuentra con una realidad en donde no se definen adecuadamente, de acuerdo con los artículos 15 y 17 de la Convención de Mérida, ratificada por México.

Hay un problema en la definición de conflicto de intereses. De alguna manera eso explica el caso Fox u otros casos que están ligados, entre otros tipos penales, al conflicto de intereses, desvío de fondos públicos, abuso de funciones, contemplados en los artículos 17, 18 y 19 de la Convención.

El capítulo II de la Convención se dedica a políticas de prevención de la corrupción. Y nuevamente vamos al servicio civil de carrera, participación operativa de la sociedad civil, que es una materia totalmente pendiente en México. No hay una cooperación real operativa entre la sociedad civil y los poderes públicos. Hay muchas reuniones, hay mucho *show*, pero lamentablemente no se observa una colaboración operativa como debería darse.

La cooperación judicial internacional en México ha mejorado mucho, especialmente por medio de la Procuraduría General de la República (PGR) y la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO); pero en el ámbito de corrupción, nada. En la lucha contra la delincuencia organizada, México tiene puntos más altos que los que obtiene en la lucha contra la corrupción. No hay una actividad internacional en lo que se refiere a recuperación de activos ligados a la corrupción. El capítulo V de la Convención está dedicado a cómo recuperar los activos

que un funcionario roba y se los lleva a otra jurisdicción, a otro país.

Los países deben colaborar activamente en ese ámbito. No se observa a México activo en ese tipo de cosas. Y teniendo en cuenta que existen muchas imputaciones, no se observa que los poderes públicos estén actuando.

Déjenme ser menos diplomático. Consulten las estadísticas que publica la Secretaría de la Función Pública anualmente. Son estadísticas del Gobierno mexicano, no son estadísticas mías. Ustedes van a observar una total parálisis en la lucha contra la corrupción administrativa desde que ejerció el poder el expresidente Fox, desde el año 2000 o 2001. Se va de un activismo en el manejo de casos, en las denuncias, en cómo se procesan las denuncias, a una total parálisis. Uno comienza a ver en este rubro cero, cero, cero. Son estadísticas del Gobierno mexicano; es una arquitectura institucional bien diseñada, pero que no se está implementando adecuadamente debido a factores políticos.

Se requiere que los Estados miembros capaciten adecuadamente a sus funcionarios en la aplicación de estas mejores prácticas plasmadas en la Convención y que apoyen programas de investigación. Aunque considero que sería un lujo en este momento. Yo empezaría por lo más básico, pero esto de la capacitación se debería hacer adecuadamente de acuerdo con los artículos 53 y 54 (recuperación de bienes y cooperación internacional) que no están implementándose de forma correcta.

Les estoy dando un justificativo emanado del examen de algunas causas penales y del análisis del activismo de México en la lucha contra la corrupción; las estadísticas de la Secretaría de la Función Pública pueden dar alguna calificación a México, de 0 a 10, en la implementación de estos instrumentos contra la corrupción. Y uno ve ahí que en el área de tipificaciones penales ligadas a corrupción pasiva y activa, por ejemplo en el área de conflicto de intereses, desvío de fondos públicos con propósitos electorales, abusos de funciones y participación como asistente, cómplice o instigador en la corrupción, que va de acuerdo con los artículos 17, 18, 19 y 27 de la Convención, México obtuvo una calificación de 2 sobre 10.

*Mejores prácticas proporcionadas por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*

<b>Niveles de implementación en México evaluados mediante causas penales</b>	<b>Calificación en la práctica (escala 0-10)</b>
<p>Tipificaciones penales ligadas a corrupción pasiva y activa de personas físicas y morales –artículos 15 y 21– (por ejemplo, conflicto de intereses, desvío de fondos públicos con propósitos electorales, abuso de funciones, y participación como asistente, cómplice o instigador contemplados en los artículos 17, 18, 19 y 27, respectivamente)</p> <p>Financiamiento de partidos y campañas con dinero originado o destinado a propósitos corruptos (ejemplo, compra de votos), artículos 7 y 9</p>	<p>2</p> <p>1</p>
<p>Agencia anticorrupción “independiente” autónoma (apartada del control político) con capacidad de prevención, investigación e impulso de causas (cap. II de la Convención)</p>	<p>2 (se utilizan escuchas ilegales)</p>
<p>Mecanismos preventivos en los sectores públicos (ejemplo Servicio Civil de Carrera, control por resultados y control operativo comunal, artículo 5 y en el sector privado artículo 12) mediante estándares de auditoría y contables que surjan de las mejores prácticas de la OCDE.</p> <p>Todo en el capítulo II de la Convención</p>	<p>2</p>
<p>Testigos protegidos (<i>whistleblowers</i>) (artículo 32)</p>	<p>0</p>
<p>Rol operativo de la sociedad civil (ejemplo: monitoreo técnico de juzgados, preámbulo y artículo 13)</p>	<p>3</p>
<p>Técnicas de investigación preventiva y de detección adecuadas de transferencias de recursos financieros (artículo 52)</p>	<p>1</p>
<p>Aseguramiento y confiscación de activos ligados al lavado de dinero producto de la corrupción (artículos 23 y 24). UIF (artículo 58)</p>	<p>1</p>
<p>Extinción de dominio por vía no penal y recuperación de activos por vía penal (cap. V de la Convención, artículos 51-59)</p>	<p>0</p>
<p>Combate a la corrupción de alto nivel (Control de los recursos para campañas electorales y partidos políticos, artículos 7 y 9)</p>	<p>1</p>

Básicamente no se están llevando adelante causas ligadas a esta área de la Convención que, insisto, está ratificada y que contempla las mejores prácticas internacionales. No hay una agencia anticorrupción independiente y autónoma, razón por la cual se explica que la Secretaría de la Función Pública, que debería tener un rol catalizador en este ángulo, está obviamente ligada al poder político del Ejecutivo. Se ha paralizado por la falta de voluntad política del expresidente Fox.

Los mecanismos preventivos en los sectores públicos como servicio civil de carrera, control por resultados del funcionario público, control operativo comunal, cosas que ya vienen implementando Colombia y Chile de manera ejemplar –no estamos dando ejemplos de Suiza o de Japón, sino de Colombia y Chile– tampoco los está implementando México y obviamente no se implementan ni en el sector público ni tampoco en otro foco de corrupción que es el sector privado.

Cuando yo doy charlas ante el sector privado, a empresarios y banqueros mexicanos, les digo que ellos mismos no están aplicando las mejores prácticas de contabilidad y auditoría, que son un mecanismo de prevención que explica mucha de esa corrupción que involucra a los sectores público y privado –cosa que también explica por qué aparecen esos *jeeps* rojos o por qué aparecen todas esas contribuciones que de alguna manera están fuera de los libros contabilizados del sector privado.

Debemos entender que la corrupción no solamente es un fenómeno que involucra al sector público, sino también al sector privado, y la Convención lo contempla, cosa que tampoco se implementa adecuadamente.

En el tema de financiamiento de partidos y campañas con dinero originado o destinado a propósitos corruptos, como compra de votos, que está contemplado en los artículos 7 y 9 de la Convención, México obtuvo una calificación en la práctica de 1 sobre 10. No hay absolutamente ningún tipo de fiscalización adecuada en esta área. Yo no sé qué pasará con la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) –mañana voy a averiguar; me reuniré con los fiscales para ver qué dicen–, pero no he encontrado ningún tipo de activismo institucional en esa área.

Sigue habiendo denuncias de diferentes partidos, siguen existiendo periodistas valientes que arriesgan su vida y que narran los vínculos entre la delincuencia organizada y el poder político. Pero poco se ve en cuanto a activismo institucional desde un punto de vista formal.

Podría seguir la lista, pero estoy calificando la implementación, no la ley que se encuentra en los libros solamente, sino la ley en acción. Cómo se implementa adecuadamente mediante el examen del funcionamiento de las instituciones mexicanas.

En el tema de testigos protegidos, artículo 32 de la Convención que México ha ratificado, en el que se protege a quienes denuncian corrupción, que colaboran con la justicia para que se puedan impulsar esas causas y llegar a una sentencia final, no hay protección. No se protege a los testigos adecuadamente. Hay varios casos en donde se muestra que no hay una protección institucional contra los que denuncian corrupción. Eso no se implementa adecuadamente en México, por lo cual se obtiene un 0 sobre 10.

El rol operativo de la sociedad civil, por ejemplo en el monitoreo técnico de juzgados, está contemplado en el mismo preámbulo de la Convención, y en el artículo 13 se observa mucha actividad a alto nivel –ciudadanos por esto, ciudadanos por lo otro, México unido, México no unido–, pero no se observa realmente un rol operativo en el control de las instituciones.

La sociedad civil debería estar más involucrada operativamente en el monitoreo y en la lucha contra la corrupción con el Estado. Hay una tendencia que va desde la cultura política a lo técnico de los funcionarios públicos que no desean que la sociedad civil esté involucrada en este monitoreo técnico.

El presidente Uribe de Colombia hizo un pilar en su –hasta ahora– exitosa administración en este tema, el de colaborar activamente y operativamente con la sociedad civil. Colombia es un caso de éxito internacional en ese aspecto. En otros no, en ese sí.

Yo les pido que contemplen esta mejor práctica ratificada por México en el preámbulo de la Convención y del artículo 13, para que activen esto y lleven el 3 alcanzado por México a un 10, que es lo que obtuvo Colombia.

De acuerdo con el artículo 52, las técnicas de investigación preventiva y la detección adecuada de transferencias de recursos financieros no se hace adecuadamente, y aquí tenemos que entrar en el tema de que una vez que se investiga, se deben asegurar y confiscar los activos ligados al lavado de dinero, producto de la corrupción, de acuerdo con los artículo 23 y 24. Razón por la cual tiene que haber una Unidad de Inteligencia Financiera (UIF).



La Unidad de Inteligencia Financiera en México, formada por profesionales idóneos, adecuadamente preparados, está paralizada en lo que se refiere a implementar las investigaciones financieras.

La UIF se haya impedida institucionalmente para colaborar con los fiscales electorales; si obtiene información ligada a vínculos entre la delincuencia organizada y un gobernador, la delincuencia organizada y un partido político, los fiscales electorales no reciben esta información para poder impulsar una causa de manera adecuada. La UIF está 99 por ciento subutilizada, lo cual viola la Convención contra la Corrupción que ratificó el Congreso mexicano.

*Mejores prácticas proporcionadas  
 por la Convención de las Naciones Unidas  
 contra la Delincuencia Organizada Transnacional*

Instrumentos jurídicos en México: niveles de implementación evaluada mediante causas penales	Texto de la ley	Práctica escala 0-10
Tipo penal de delincuencia organizada	Art. 2° LFDO*	5
Intervención de comunicaciones privadas	Art. 16 CPEUM** Art. 8, 16 LFDO	2 Se realizan de manera ilegal
Infiltración de agentes	Art. 11 LFDO	1
Testigos protegidos	Art. 34 LFDO	8
Beneficios por colaboración eficaz	Art. 35 LFDO	8
Entregas controladas	No reguladas	1
Aseguramiento y confiscación de bienes producto de delincuencia organizada	Art. 22 CPEUM Art. 29 LFDO	2
Extinción de dominio por vía no penal	Art. 22 CPEUM No hay ley	0
Combate a la corrupción de alto nivel	Diversos	1

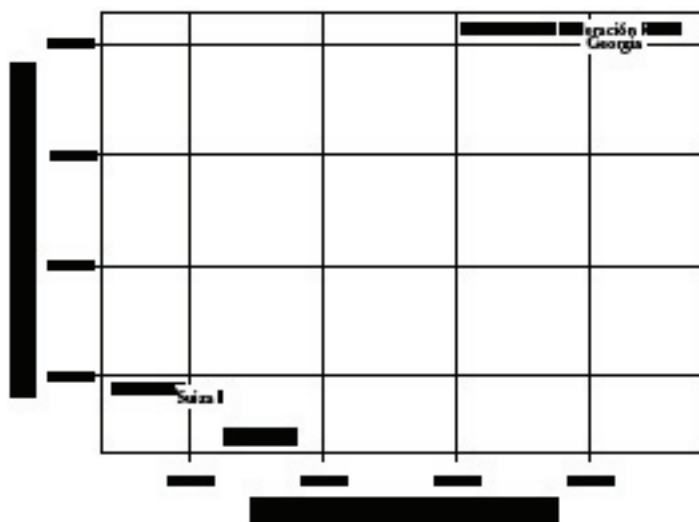
\* Ley Federal contra la Delincuencia Organizada

\*\* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En todo lo que es combate a la corrupción de alto nivel, no hay absolutamente ningún tipo de reacción institucional para poder combatirla. Los invito a que examinen las estadísticas publicadas en el Primer Informe del Gobierno del presidente Calderón.

Finalmente me gustaría comentarles que México ha promulgado instrumentos jurídicos cumpliendo con 87 por ciento de las cláusulas de la Convención de la ONU contra la Delincuencia Organizada. Esta es otra convención que ratificó México, la que va contra la delincuencia organizada, conocida como la Convención de Palermo, que está muy ligada a la Convención contra la Corrupción porque normalmente la delincuencia organizada conlleva una enorme cantidad de impulso en la expansión de la corrupción, especialmente a altos niveles del Estado. Las dos convenciones van de la mano y las dos han sido ratificadas por México.

En la Convención de Palermo, México tiene 87 por ciento de las cláusulas en los libros, sin embargo, solamente cumple con 64 por ciento de las cláusulas cuando las tiene que implementar. La gran tragedia está en el cumplimiento de la Convención contra la Corrupción, donde México ha promulgado 46 por ciento de normas para poder implementar las cláusulas, sin embargo, solamente implementa 23 por ciento.



En la gráfica se puede ver cómo se relaciona la delincuencia: cuando más alto está la delincuencia organizada en el eje vertical, más delincuencia organizada hay, y en el eje horizontal está la corrupción en el sector público.

Colombia ha alcanzado a implementar 100 por ciento de las cláusulas de ambas convenciones en los últimos cinco años; se requirió obviamente una voluntad política. Los colombianos están tan bien preparados como los mexicanos, pero hubo un presidente que despedía o premiaba a sus funcionarios con base en la implementación y los llevó adelante.

En el año 2000 México tenía un nivel de corrupción y de delincuencia organizada alto, pero no tan alto como el que existía en 2006. En 2006 ustedes se encuentran con un nivel de corrupción y delincuencia organizada significativamente agravado.

Por otro lado, Colombia, que comenzó a implementar estas prácticas a partir de 2001, ve sus niveles de delincuencia organizada y corrupción por debajo de los niveles que México tenía en 2000. Es decir que México ha tomado de alguna manera los niveles graves de Colombia de 2000 y Colombia ha disminuido sus niveles de corrupción y delincuencia organizada a los niveles que México tenía antes.

Queda claro que la implementación de estas prácticas ha ayudado a Colombia a disminuir la gravedad institucional que mantenía. Me gustaría dejar en claro que el impacto de la implementación de las convenciones de la ONU contra la corrupción se puede medir, como lo hemos hecho, después de cuatro o cinco años, y uno observa mejoras.

Si se implementan adecuadamente, como ha hecho Colombia, se pueden bajar los niveles. Colombia obviamente no está en un lugar ideal, se encuentra lejos de estarlo. Cuando uno compara a Colombia con los niveles que tiene Holanda, por ejemplo, Colombia está mucho peor, pero ha venido bajando el nivel de gravedad de la delincuencia organizada y de la corrupción en el sector público mediante una dura y sistemática implementación de las cláusulas de esta convención, con un fuerte apoyo del Congreso colombiano y de un liderazgo indiscutible del presidente Uribe, con todos los defectos que uno pueda encontrar en Colombia en otras áreas, pero tenemos que entender que ahí los colombianos han llevado adelante esta práctica.

Hay todavía varios niveles de corrupción que me gustaría mencionar. En un artículo que desarrollé en 2004, con el doctor Samuel González Ruiz, quedó establecido que la delincuencia organizada tiende a penetrar de manera aislada en los Estados, de manera no sistemática; hay una frecuente corrupción en la misma agencia en los niveles de planta, de personal, un nivel de penetración de la estructura a niveles

operativos e intermedios y de igual forma en nivel de mandos medios; sin embargo, el que más nos preocupa es el nivel de infiltración en el espacio político, que es lo que se observa normalmente cuando la delincuencia organizada se aprovecha de un ambiente institucional sin controles en la decisión, un ambiente institucional donde el funcionario público puede ejercer el gasto sin muchos controles. Ahí normalmente la delincuencia organizada tiende a infiltrar con mayor facilidad.

La captura de los políticos por medio de los financiamientos de campañas electorales es una realidad en Rusia, y era una realidad en Colombia, ¿se acuerdan ustedes del caso del presidente Samper en los noventa? Y también es una realidad en México si uno se pone a examinar el nivel de descontrol que existe en los gastos de precampaña y de campaña electoral.

Esos son los ámbitos ideales para que la delincuencia organizada capture al Estado a un quinto nivel.

Por eso las causas que bloquean la correcta implementación de mejores prácticas contra la delincuencia organizada y la corrupción son en mayor grado los vínculos financieros entre los actores políticos y las organizaciones criminales que, por acción u omisión, se benefician de un ámbito de impunidad, por ejemplo en los abusos en el financiamiento de campañas y precampañas.

El ambiente de impunidad existe en el financiamiento de campañas políticas mexicanas, ¿qué es lo peor de eso? No solamente hay un aspecto ético, un aspecto de captura de un funcionario, de un diputado, de un senador o de quien sea, sino que también existe un problema: en este tipo de financiamiento de campañas electorales se feudaliza políticamente al país, un ejemplo de esto lo encontramos al examinar la historia de Rusia o de Afganistán, de países que han estado sujetos a este proceso.

¿Qué es lo que quiero decir? Cuando la delincuencia organizada es capaz de financiar la campaña de un gobernador o de un asambleísta, ese funcionario tiende a divorciarse de la implementación de las políticas públicas, ya sean federales o estatales, y le responde a la delincuencia organizada.

Un ejemplo claro es el caso de Pakistán: cuando me preguntan cómo puede ser que el presidente Musharraf, que está siendo desafiado en su poder, no implemente políticas de control de la frontera

contra los talibanes, mi respuesta es: “No puede”. No puede porque la frontera de Pakistán con Afganistán ha sido comprada por la delincuencia organizada; los gobernadores no le responden por más general que sea.

El peligro más grande en México es que ocurra una feudalización política de su territorio debido a la infiltración de la delincuencia organizada en las precampañas, en las campañas y en el quehacer político de los diferentes niveles del Estado. Eso es un gran cáncer que es muy difícil de erradicar.

Los que hemos visto la película de Afganistán o de Pakistán, en donde la delincuencia organizada ha tomado, ha capturado los Estados, no queremos vivirla en México, no queremos que diferentes partes del territorio nacional, sea en Chiapas, en Chihuahua, en Tamaulipas, sea donde sea, se vean capturadas por la delincuencia organizada.

Como decía antes, hay una ausencia de un rol operativo de la sociedad civil en el control de todas estas áreas del Estado, control operativo no solamente en el área presupuestaria, sino también en el control efectivo del fallo, por ejemplo.

Hay organizaciones no gubernamentales en Ecuador, en Chile, en Costa Rica, que se dedican a analizar técnicamente fallos de jueces en diferentes materias, ya sea laboral, penal o civil y evalúan si hay abusos de discrecionalidad en esos fallos. Son abogados especializados en la sociedad civil que se dedican a evaluar continuamente muestras de causas.

¿Saben cuántos grupos tiene México en este momento entrenados en esa área? Ninguno. Lo está haciendo Ecuador, lo ha hecho Colombia, lo ha hecho Costa Rica. Se puede hacer en México porque hay un mar de capital humano calificado.

A eso me refiero con un control social efectivo, a que la sociedad civil esté íntimamente involucrada en la implementación de la Convención contra la Corrupción.

Hay una delineación e implementación de programas de previsión social ligados a la pobreza rural y urbana con amplia participación de la ciudadanía en el esfuerzo; hay una vinculación entre la pobreza urbana rural, la delincuencia organizada y la corrupción; hay una política de Estado en ese aspecto.

El *caldo de cultivo* de la delincuencia organizada en el nivel operativo es la pobreza; no es casualidad que la delincuencia organizada se

alimenta de una población informalizada, pobre, aislada, divorciada de las instituciones de un país. Eso es algo que debe evaluarse y no hay una política de Estado en ese sentido, debería establecerse.

Hay una falta de entrenamiento a jueces en lo concerniente a la obtención y evaluación de pruebas de alta complejidad ligados a corrupción y delincuencia organizada.

Algunos colegas han comentado que los jueces mexicanos recibieron 30 horas de entrenamiento en los últimos 11 años, desde que se ratificó la Convención contra la Delincuencia Organizada. Eso es un ejemplo claro de que no hay una política, no solamente de Estado, sino que no hay una voluntad ni de la Suprema Corte de Justicia, que obviamente tiene jurisdicción, ni del Consejo de la Judicatura, y obviamente tampoco del Poder Ejecutivo, para entrenar a sus fiscales para que de alguna manera se comiencen a impulsar y a procesar estas causas de manera efectiva; no hay entrenamiento.

Evaluamos la consistencia y coherencia de los fallos que emiten jueces mexicanos en temas ligados a la delincuencia organizada y quedó establecido que cuando hay más errores y más contradicciones en la aplicación de criterios de jurisprudencia, cuanto más se tipifican erróneamente las causas, menor consistencia va a tener un fallo.

México se ubica entre los países con menor consistencia y menor coherencia en los fallos de los jueces, lo que conlleva a mayores niveles de delincuencia organizada. Si el sistema judicial se halla paralizado en la lucha contra la delincuencia organizada, siendo el sistema judicial un elemento esencial para la lucha contra ese flagelo, no se puede esperar que la delincuencia organizada disminuya, no hay entrenamiento y capacitación adecuada. México y Argentina están de la mano.

Recientemente estuve en Argentina, donde también tienen problemas de capacitación muy fuertes. Todos estos problemas, estos cánceres, estos flagelos sociales, afectan a muchos países, pero tenemos la gran ventaja de que existen mejores prácticas internacionales que se han implementado exitosamente en algunos países. Eso ya dejó de ser un problema teórico académico; se han implementado adecuadamente en Colombia, se han mejorado el entrenamientos de los chilenos, se ha mejorado el entrenamiento de los costarricenses; hay países que lo hicieron bien.

Por lo tanto, no estamos reinventando; tenemos que tratar de sentarnos y encontrar qué factor de decisión política se requirió para que

esto se haga bien; y en un ámbito político en donde el Poder Ejecutivo no investiga, no se puede esperar que los niveles de implementación de la Convención sean adecuados. Tiene que cambiar la voluntad política de implementación.

¿Cuál es el catalizador de ese cambio de la voluntad política? Muy simple, daré el ejemplo de Colombia: la sociedad civil se organiza e impulsa la presencia de un presidente que surgió de una crisis. El presidente Uribe surgió de una crisis institucional jamás vista en Colombia; surgió desde el territorio capturado por la guerrilla, presidentes ligados a la delincuencia organizada, una sociedad civil que estaba cautiva en la ciudad de Bogotá, una sociedad que no podía salir a las calles. La sociedad llegó al hartazgo, llegó a su punto crítico y eligió a un presidente como Uribe, que llegó con un mandato indiscutible y con un Congreso que lo seguía en su gran mayoría.

El equilibrio de poderes en ese momento hizo que se implementasen esas políticas públicas de manera adecuada. Cualquier político que se oponía a este tipo de implementación de la Convención en Colombia no tenía ningún futuro. No tenía futuro político cualquier político que se atrevía a oponerse al presidente Uribe; el Congreso lo acompañó en 80 por ciento de las reformas.

El presidente seguía operativamente de cerca la implementación; las reuniones del gabinete se televisaban en Colombia, pero no como *show*, era para medir los resultados de la implementación de las políticas públicas. El presidente cuestionaba a sus ministros por qué no se había llegado al resultado que se había pronosticado tres meses antes y el ministro que respondía, tartamudeando muchas veces, no sabía qué decir frente a las cámaras. El presidente se consideró como un instrumento del control social de la sociedad civil.

Ése es un cambio de filosofía en la cultura política. Es una filosofía que debería prevalecer en todo el ámbito político pero lamentablemente no se ve en muchos países, y hasta que no exista, las convenciones sólo serán papel, papel y más papel.