

Un estrecho vínculo

Un estudio de la ONU verifica la relación de correspondencia que existe entre los niveles de delincuencia organizada y los de corrupción en los sectores públicos en todas las regiones del planeta, lo que ya constituye una clara amenaza a la seguridad internacional de las naciones y a la estabilidad política mundial. ¿El caldo de cultivo? Falta de legislación apropiada y corrupción en el Estado, desde la burocracia hasta los altos personeros.

Samuel González-Ruiz, Edgardo Buscaglia, José Cruz García González y César Prieto Palma¹

Las ligas entre corrupción y delincuencia organizada son estrechas. En un reciente estudio de Naciones Unidas² se analizaron 40 grupos de delincuencia organizada, y se demostró que 30 grupos utilizan la corrupción como el medio para cometer sus fines y 33 grupos 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. Así pueden 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.³

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.⁴ Por lo tanto, los vínculos entre la delincuencia organizada transnacional y la corrupción en los sectores públicos ya constituyen

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. La *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional* firmada en Palermo en diciembre del 2000 tiene como fundamento este eje. Este instrumento legal hasta el momento ha sido firmado por 142 países y ha sido ratificado por 15. Aunque no ha entrado en vigor, lo hará con cuarenta ratificaciones representando un lugar de confluencia de la comunidad internacional en la conceptualización y lucha contra estos fenómenos.

Las legislaciones internacionales y nacionales de lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción pueden ser vistas como una evolución. En el aspecto internacional pueden destacarse como momentos importantes de este proceso, los siguientes: 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 las normas regionales como la de la Organización de

1 Samuel González Ruiz es asesor Interregional de la Oficina de Naciones Unidas para el control de drogas y prevención del delito; ha sido titular de la Unidad especializada en delincuencia organizada, coordinador de asesores del Procurador General de la República, y secretario del Instituto Nacional de Ciencias Penales, en México; es Doctor en Derecho por la Universidad de Milán-Bolonia. Edgardo Buscaglia es experto en temas de corrupción de la Oficina de Naciones Unidas para el control de drogas y prevención del delito, pertenece a la Hoover Institution de la Universidad de Stanford, y es profesor de la Universidad de Virginia; tiene un Doctorado en Derecho y un Doctorado en Economía por la Universidad de California en Berkeley y la Universidad de Illinois en Urbana Champaign, respectivamente. José Cruz García González es abogado litigante de temas penales; actualmente realiza su Doctorado en la Universidad de Salamanca con una tesis en corrupción. César Prieto Palma ha sido Fiscal Federal en la Unidad Antinarcoóticos en México; está redactando su tesis doctoral con el tema *El tipo penal de la delincuencia organizada*, en la Universidad de Salamanca, España.

Las opiniones expresadas en este artículo son las de los autores y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas.

2 Dirigido por Jan Van Dijk, y realizado por Mark Shaw con el soporte de Aurélie Merle.

3 Buscaglia, Edgardo (1997): «Public Sector Corruption: Its Causes and Economic Consequences», *Essays in Public Policy*, Hoover Institution, Palo Alto, CA: Stanford University Press.

4 Proyecto de las Naciones Unidas denominado *Global Trends in Corruption and Organized Crime*, desarrollado a través de una publicación anticipada para julio del 2003. Coeditores y autores: Edgardo Buscaglia and Jan van Dijk, Center for International Crime Prevention, United Nations in Vienna. Más aun, en el análisis numérico del *Global Trends* 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 a los niveles de alta corrupción política y de altos niveles de delincuencia organizada.

- • • **Nunca antes organizaciones transnacionales delictivas han sido capaces de atentar contra las sociedades, su democracia, su forma de gobierno y la seguridad de sus ciudadanos como ahora.**

Estados Americanos (OEA) mediante los trabajos de la Comisión interamericana para el control del abuso de drogas (CICAD)⁵, y c) la normativa europea de legislación contra drogas y delincuencia organizada,⁶ así como la normativa internacional de lucha contra el lavado de dinero de la OCCDE a través del GAFFI.⁷ Otro momento importante de evolución es la elaboración de la Convención de Palermo contra la delincuencia organizada transnacional y sus tres protocolos de 2000.⁸ Actualmente se discute en la ONU acerca de una Convención internacional contra la corrupción.

Controlar con violencia

En la legislación interna, destacan tres modelos de criminalización contra la delincuencia organizada: a) la *Conspiracy Law* del *Common Law*, b) La ley RICO (*rackettiring influenced and corrupted organization*) de 1970 de los Estados Unidos;⁹ y c) el modelo de la *Ley Rognoni-La Torre* de 1982 en Italia.¹⁰ Otros momentos importantes de legislaciones contra la delincuencia organizada son la legislación colombiana en su artículo 186 del Código Penal,¹¹ la Ley Federal contra la delincuencia organizada de México de 1996,¹² y la legislación francesa.¹³

Las leyes contra la delincuencia organizada tienen por objeto sancionar a la delincuencia organizada¹⁴ y para ello construyen tipos penales especiales y nuevos medios de prueba, así como nuevas formas de evaluación de la prueba. Es tesis central del presente artículo que la piedra angular de la teoría de delincuencia organizada es la prueba.

Las leyes contra la delincuencia organizada representan un nuevo paradigma jurídico-dogmático en la conceptualización de lo que es la materia, es decir, en el concepto de delincuencia organizada y en las construcciones jurídicas de los tipos penales, de los instrumentos de prueba y de las reglas de interpretación de pruebas.

Existe una razón fáctica: nunca antes organizaciones transnacionales delictivas han sido capaces de atentar contra las sociedades, su democracia, su forma de gobierno y la seguridad de sus ciudadanos como ahora. Su fuerza deriva del mismo proceso de globalización, de las nuevas tecnolo-

5 www.oas.org. Convenio constitutivo de la Comisión centroamericana permanente para la erradicación de la producción, tráfico, consumo y uso ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, 1993, Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (aprobada en la primera sesión plenaria celebrada el 13 de noviembre de 1997).

6 El Tratado de Amsterdam es el principal instrumento jurídico de la Unión Europea en la lucha contra la criminalidad organizada, que entró en vigor el 1 de mayo de 1999. europa.eu.int/eur-lex/es/search/search_treaties.html.

7 Las 40 recomendaciones para combatir el lavado de dinero están en www.fatf.gafi.org.

8 El momento de ruptura más importante se dio en la convención de Viena de 1988. Podemos decir que Palermo contiene aproximadamente un 70% de los instrumentos de Viena.

9 La RICO focaliza la acción penal en la denominada Empresa RICO, que es definida como «toda estructura y composición organizacional que se desenvuelve a través de actividades primarias delictivas vinculadas y vinculantes donde exista una alta probabilidad de continuidad futura de la actividad delictiva».

10 *Asociación tipo-mafia* (ley n. 646/1982, 13 de septiembre de 1982) La asociación de 3 o más personas puede ser considerada como mafia. 1) Penaliza al promotor, líder u organizador, 2) Aplica a la «camorra» y a otras asociaciones que utilizan la fuerza para intimidar y amenazar para ampliar la organización.

11 Reformado bajo la Ley 589 de 2000, publicada en el Diario Oficial N° 44.073 del 7 de julio de 2000, que dice: «CONCIERTO PARA DELINQUIR. Cuando varias personas se concierten con el fin de cometer delitos, cada una de ellas será penada, por ese solo hecho, con prisión de tres (3) a seis (6) años».

12 Se trata de la Ley Federal contra la delincuencia organizada, que regula aspectos sustantivos, adjetivos, ejecutivos y orgánicos respecto de la delincuencia organizada como una sola materia, y cuyo artículo 2 manifiesta: «Cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada. La Unidad Especializada en delincuencia organizada está dotada de agentes del Ministerio Público de la Federación, peritos especializados en la utilización de nuevas técnicas de investigación, como son las intervenciones telefónicas o ambientales, y una mayor profesionalización de las técnicas de investigación en delitos como el secuestro, la corrupción, el narcotráfico, lavado de dinero, etc.».

13 Cfr. Antony, Serge y Ripoll, Daniel: *El combate contra el crimen organizado en Francia y en la Unión Europea*, Procuraduría General de la República, México, 1995, pp. 47 y ss. Cuisset, André y Pons Noël: *La problemática de la corrupción*, DC interactivo, diciembre, 2001.

14 Cfr. Klaus Von Lampe: «Not Process of Enlightenment: The Conceptual History of Organized Crime in Germany and the United States of America», pp. 99 y ss. *Forum*, Volume 1, number 2, diciembre de 2001, United Nations, New York. 2001.



Antes, invulnerables: sin el tipo penal que sanciona el mero acto de pertenecer a una organización que comete delitos, los capos debían ser acusados por otras transgresiones. Al Capone, por ejemplo, fue sentenciado a once años de prisión y multado con 50 mil dólares por evasión de impuestos en octubre de 1931.

gías, 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 sociedades a escala internacional y nacional.¹⁵

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, sus competidores y los mercados ilícitos independientemente del producto o servicio que vendan: 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 las de policía, de procuración y administración de justicia.

Estas organizaciones utilizan la corrupción para desarrollar su trabajo delictivo, logrando acceso a los mercados mediante pagos a funcionarios encargados de vigilarlos; logrando contratos de obra pública o controlando los mercados de productos. Por otra parte, corrompen a jueces, fiscales o policías para obtener información previa de acciones de la policía o la 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. También buscan evitar la aplicación de la justicia a través de la amenaza y el terror a la compra de testigos, peritos, víctimas y autoridades.

La difícil persecución de los capos

El derecho penal tradicional no era capaz de sancionar a los delincuentes organizados y tampoco sus nexos de relación con funcionarios corruptos; había fracasado en la lucha contra la delincuencia organizada porque conseguir pruebas de la ejecución de sus actos delictivos básicos es extraordinariamente difícil ya que se apoyan en el trípode violencia-corrupción-obstrucción a la justicia. Los capos, además, normalmente nunca están cerca del hecho delictivo ni son ellos mismos los que delinquen. Por otra parte, las organizaciones utilizan códigos de comportamiento como la ley del silencio u *omertá*; como por ejemplo la *cosa nostra* en Sicilia. A través de la corrupción logran desvirtuar las operaciones de policía, desvirtuar los procesos o corromper a miembros del poder judicial para obtener sentencias absolutorias o más bajas.

- • • 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 que formaron la extinta Unión Soviética.

15 Cfr. Buscaglia, González-Ruiz, Fumarulo, Prieto, García-González: *Ligas entre delincuencia organizada y terrorismo* (próximo a publicar).

Además, gracias a las grandes cantidades de dinero que generan 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, sujeta a diversas jurisdicciones que, a veces, impiden intercambiar pruebas en el momento oportuno. El resultado es que, 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 fomenta la imagen de invulnerabilidad de la organización.¹⁶

Dadas estas dificultades para encontrar elementos de prueba contra los miembros de la delincuencia organizada, se establece 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 pretende prohibir nuevas conductas sino hacer un sistema a través del cual sea más fácil sancionar a los integrantes de la delincuencia organizada.

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 cometen delitos conexos tales como homicidios, secuestros, lesiones, amenazas, corrupción, obstrucción 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 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 un sistema que permite probar y sancionar las conductas criminales de delincuencia organizada. Para ello distingue, en la sanción, entre los delitos-predicado (del primer piso) de la sanción del delito de pertenencia (del segundo piso).

Así, dadas las reglas del derecho penal iluminista¹⁷ y las reglas de evaluación de la prueba del derecho moderno, la sistematización se traduce en: como no se puede probar que X ordenó el transporte de droga Y, se sanciona a X por dirigir una organización que se dedica a transportar drogas en Y, Y1, Y2... YN ocasiones. De la misma manera, no se sanciona a X por ordenar el homicidio de Z, sino por dirigir una organización de drogas que entre otras actividades ilícitas comete el homicidio de Z, Z1, Z2... ZN.

Sólo existen tres tipos penales con doble estructura: participación en delincuencia organizada, lavado de dinero¹⁸ y la antigua asociación para

- • • **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.**

16 En el caso de Al Capone, éste fue sentenciado a once años de prisión y multado con 50 mil dólares por evasión de impuestos en octubre de 1931. En México, antes de 1997, los dirigentes de las organizaciones criminales tan sólo tenían órdenes de aprehensión por delitos de portación, tenencia o acopio de armas, homicidios etc.

17 Cfr. Carrillo Prieto, Ignacio: *Apuntes sobre la tortura*, Inacipe, México, 1991.

18 Cfr. Caparrós, Fabián Eduardo: *El delito de blanqueo de capitales*, Colex. 1998, parte II, «La tipificación del delito...», pp. 163 y ss.

delinquir de origen francés. Los dos primeros, normalmente, se constituyen como delitos autónomos y tienen la intención primaria de luchar contra las organizaciones delictivas.¹⁹

El motivo para sancionar no está, pues, en el acuerdo previo manejado por las teorías del concepto extensivo de autor que, al momento de su primer planteamiento fueron fuertemente criticadas.²⁰ Sin embargo, en los últimos tiempos, previa matización de ella, no se ve adoptada por la teoría de coautoría para resolver los problemas de los delitos por asociación,²¹ ni en la teoría de la autoría mediata,²² en donde el dominio funcional del hecho es el elemento necesario para desencadenar las acciones punitivas del Estado en contra de las organizaciones criminales, sino en una estructuración de una estructura típica que facilita la presentación de la prueba en los tribunales.²³

Para lograr la investigación de la delincuencia organizada y fenómenos de corrupción que le rodean es necesario utilizar nuevos medios de investigación y nuevas estrategias.

Un halo de protección

Las organizaciones de delincuencia organizada tienen un halo de protección interno fundado en las reglas de secreto de la organización: la ley de silencio u *omertá*, y un halo de protección externa fundado en el tripode violencia-corrupción-obstrucción a la justicia. Para investigar estos elementos es necesario extraer o insertar un elemento del círculo de protección: algo o alguien. Sólo de esta manera se puede desarrollar una investigación contra estos fenómenos delictivos.

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 y 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

Con el objeto de evitar los actos de soborno en este nivel, es importante reforzar el estatus socioeconómico de los servidores públicos con salarios justos y competitivos; implementar fuertes penalidades para aquéllos que violan la ley; y sobre todo, reducir la discreción individual en la toma de decisiones.

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 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 el de segundo piso. La investigación hacia adelante requiere, normalmente, más recursos económicos que las investigaciones hacia atrás.

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

Las reglas de valoración de la prueba en delincuencia organizada han de ser distintas de las reglas de valoración de la prueba en el derecho penal tradicional. Por ejemplo, un homicidio es un delito instantáneo en el que el fiscal debe probar los elementos objetivos y subjetivos del tipo penal.

19 Cfr. Buscaglia, González-Ruiz y Prieto: *Análisis dogmático-penal de los delitos de asociación: Delincuencia organizada* (próximo a publicar).

20 En especial, Gimbernat, Ordeig: *Autor y cómplice en derecho penal*, Madrid, 1966, p. 57.

21 Jakobs, citado por Kai Ambos: «Dominio del hecho por dominio de voluntad en virtud de los aparatos de poder. Una valoración crítica y ulteriores aportaciones», *Revista de derecho penal y criminología*, 2^{da} época, N°3, 1999, pp. 143.

22 Su principal expositor es Claus Roxin: *Straftaten im Rahmen organisatorischer Machtapparate*, GA, 1963, p. 193 y ss., citado por Muñoz Conde: «¿Cómo imputar a título de autores a las personas que, sin realizar acciones ejecutivas, deciden la realización de un delito en el ámbito de la delincuencia organizada y empresarial?», www.unifr.ch/derechopenal/art/artmun1.htm.

23 Cfr. González-Ruiz, Buscaglia, Prieto y García-González, *op. cit.*

- • • Para evitar este nivel de infiltración de la corrupción en la política los gobiernos deben incrementar el apoyo financiero a los partidos políticos; fortalecer la legislación referente a la concentración de medios y combatir los monopolios; incrementar la transparencia de los contribuyentes y publicar los antecedentes de los candidatos a puestos de alto nivel.

El derecho penal ha establecido reglas muy estrictas para su valoración. En 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 continuado respecto del delito de delincuencia organizada. En consecuencia, el material probatorio ha de ser analizado y valorado en su conjunto.

Los niveles de la corrupción

Hemos afirmado que entre delincuencia organizada y corrupción existen relaciones profundas, a tal grado que se puede sostener que en algunos casos ésta ha sido un requisito central para la formación de aquélla. 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; puede sostenerse, incluso, 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 que formaron la extinta Unión Soviética.²⁴

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*–²⁵ 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 quebrantar el estado de derecho de forma cada vez más notoria en los últimos años. Por ello, controlar y luchar contra 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 en la relación de la delincuencia organizada con la corrupción en el sector público:

- 1) En el *primer nivel* encontramos al soborno o cohecho, que consiste en el ofrecer u otorgar a un agente en particular, cualquier tipo de beneficio, a cambio de la realización de un acto;²⁶ la oferta o solicitud del soborno en este nivel se da por una sola ocasión. Por ejemplo, para obtener un pasaporte, 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.²⁷
- 2) En el *segundo nivel*, los actos de soborno son continuos y periódicos, y el agente público ya se encuentra en la nómina del grupo delictivo. Esto asegura un flujo continuo de información confidencial y protección de 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; implementar fuertes penalidades para aquéllos que violan la ley; fomentar las denuncias de los actos de corrupción; capacitar y asignar oficiales íntegros a operaciones gubernamentales propensas a la corrupción; y, sobre todo, reducir la discreción individual en la toma de decisiones.
- 3) En el *tercer nivel*, son infiltradas las agencias gubernamentales en forma esporádica dentro de las posiciones oficiales de bajo rango. Los miembros y asociados de los grupos delictivos obtienen empleos en las agencias del orden, en las oficinas de procuración e impartición de

24 Cfr. Shelley, Louise: «The penetration of state and private sector structures by criminal networks: Its impact on governance in Russia and other states of the former Soviet Union», *Seminar on the impact of organized crime and corruption on governance in the SADC region*, Pretoria, 18 y 19 de abril de 2002.

25 Friedrich, Carl J.: «Corruption. Concepts in Historical Perspective», en Heidenheimer, Arnold J.: *Political Corruption: Concepts and Contexts*, Transaction Publishers, London, 2002, p.15.

26 «Anti-Corruption Tool Kit», *Global Program against Corruption*, United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, Vienna, 2002, pp. 2-4.

27 Cfr. García y Cruz: «Representaciones sociales del fenómeno de la corrupción pública en México», Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca, junio de 2002.

justicia y en otras áreas; postulan a las vacantes o compran los puestos por medio del soborno y el chantaje.

- 4) El *cuarto nivel* se caracteriza por una infiltración gubernamental en los niveles más altos, o lo que algunos autores definen como *penetración del Estado*,²⁸ y pueden 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. Con esto, los grupos delictivos maximizan sus ganancias y utilizan al soborno y la extorsión para influenciar a la policía, los jueces y otros funcionarios clave, 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 licitación, incluyendo la notificación pública de los candidatos potenciales; también es necesario fortalecer las pruebas promocionales y el estricto secreto de su contenido, así como la implementación de procesos de selección de personal a través de investigaciones sobre la situación patrimonial de los candidatos (estados financieros actualizados, lazos familiares, etc.).
- 5) En el *quinto nivel* se lleva a cabo la infiltración política. Los grupos de delincuencia organizada logran participar 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 políticos para obtener su apoyo gracias a los lazos familiares de estos 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 favorable, 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. 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; fortalezcan la legislación referente a la concentración de medios de comunicación y combatan los

monopolios; incrementen la transparencia de los contribuyentes, y publiquen los antecedentes de los candidatos a puestos de alto nivel.

El «umbral de la tentación»

Ahora se presentarán algunas ideas de políticas públicas para disminuir la influencia de la delincuencia organizada y la corrupción. Además de lo ya señalado, coadyuvan a la disminución de los niveles de corrupción reinante a través de programas de privatización, desregulación del sector privado y apertura económica al comercio exterior, todo esto aunado a políticas de descentralización, reduciendo la planilla estatal. Estas reformas macroeconómicas han demostrado disminuir las oportunidades de extracción de ingresos ilícitos y también disminuido la capacidad y posibilidad de que el Estado sea infiltrado en sus diferentes niveles. 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 una conducta corrupta 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 se utiliza así 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 o de las causas de la corrupción permite a los países desarrollar un plan de prevención de la expansión de la delincuencia organizada. De esta manera, el

- • • **La corrupción sistemática de la burocracia pública genera posibilidades de una mayor infiltración de las organizaciones criminales. Los salarios bajos y la debilidad de los sistemas de monitoreo administrativo son considerados tradicionalmente como las principales causas de la corrupción.**

28 Shelley, Louise: *op. cit.*

-
-
-

Existen oportunidades para el desarrollo del crimen organizado. Allí donde la fuerza de disuasión es débil. En casos extremos, como el de Colombia, la consecuencia de este fenómeno puede ser la emergencia de 'vigilantismo' y 'paramilitarismo'.

sistema judicial en su totalidad debe suministrar un control esencial sobre otras instituciones públicas.

Tal como se ha mencionado aquí 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.²⁹ La corrupción burocrática, sobre todo el soborno y la extorsión reducen las posibilidades de castigo y, consecuentemente, su efectividad como freno y agente disuasivo. Cuando un policía de la Ciudad de México, por ejemplo, gana 4.500 dólares al año –comparado con los aproximadamente 7.900 dólares de un empleado de la clase obrera–, el incentivo de corrupción es mayor.³⁰ 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, deben mejorar esta situación. Estos estudios suponen que las personas y las compañías responden a los incentivos de la oferta ilegal aún considerando las posibilidades de arresto, condena y la severidad del castigo. Las actitudes éticas también son importantes, y el «umbral de la tentación» es una variable que depende de la moralidad de cada individuo.

Más aun, la corrupción burocrática es una condición esencial y previa para el crecimiento de grupos de crimen organizado, los cuales tienden a constituir una amenaza importante para la seguridad internacional. Esos grupos incluyen a los involucrados en el tráfico de narcóticos y materiales nucleares, químicos y biológicos, así como a aquellos relacionados con el contrabando y el lavado de dinero a escala internacional. Existen oportunidades para el desarrollo del crimen organizado, allí donde la fuerza de disuasión es débil. En casos extremos, como el de Colombia, la consecuencia de este fenómeno puede ser la emergencia de *vigilantismo* y *paramilitarismo*.

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

- Una menor concentración de las funciones de organización interna de la agencia gubernamental, aglutinadas en las manos de cada vez menos directivos; por ejemplo, jueces concentrando cada vez más roles administrativos y jurisdiccionales.
- Una reducción en el número, complejidad, y formalismo de los procedimientos administrativos, aunados a una mayor transparencia de los mismos dentro de la oficina pública que presta el servicio; por ejemplo, licitaciones abiertas en el procedimiento gubernamental.
- La instalación de un sistema de alerta temprana que permita la detección de los patrones de casos donde un funcionario público o dependencia pública abuse de su discrecionalidad de manera sistemática.
- Una reducción 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 generar anticuerpos a las dependencias del sector público, de manera tal de prevenir la infiltración de las organizaciones criminales en su seno. ■

²⁹ Robert Kitgaard, *Adjusting to Reality: Beyond State versus Market in Economic Development* (1991); Gary Becker y George Stigler: «Law Enforcement, Malfeasance and Compensation»

³⁰ Charles Moskos: «How to Clean up Foreign Militaries: Subsidize and Control their Pay and Pension», *U. S. News and World Report*, diciembre-enero 1997-98, pp. 51-52.