

# **Nuevos temas de la problemática de la globalización: el crimen transnacional organizado, la delincuencia financiera y la corrupción \***

*Pierre Charasse*

Agradezco la invitación que me hizo el Instituto Matías Romero; gracias al subsecretario Miguel Marín Bosch, con quien compartí muy buenas experiencias en Barcelona. Gracias por haberme invitado para tratar un tema que puede parecer muy banal —hablar del crimen organizado—, ya que los periódicos llenan todos los días sus páginas con estas crónicas negras, y tengo la sensación de hablarles de cosas que no son nada nuevas. Como dijo el subsecretario, la cooperación internacional contra el crimen organizado no es un asunto reciente: desde que existen Estados más o menos organizados hay cooperación, los convenios de extradición entre los países existen desde el siglo pasado, Interpol existe desde principios de ese siglo y los ministerios de asuntos exteriores siempre han sido actores en las negociaciones de convenios internacionales para tratar estas cuestiones. Entonces no es un fenómeno realmente nuevo; sí lo es, en cambio, la importancia que toman estos temas en el contexto actual de la globalización en el ámbito mundial.

---

\* Transcripción de la conferencia pronunciada en el Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores el 1 de agosto de 2001.

Aquí en México me siento frente a gente que conoce perfectamente esta temática, sobre todo los colegas de Relaciones Exteriores y funcionarios de la Procuraduría, ya que es un tema muy fuerte en la bien conocida problemática regional. México ha integrado desde hace muchos años en su acción diplomática exterior esta dimensión específica de lucha contra el narcotráfico y problemas de tráfico de migrantes, especialmente con su vecino del norte; tengo entonces la sensación de que no les voy a enseñar muchas cosas; más bien, tengo mucho que aprender de ustedes, y de cómo tratar en el ámbito diplomático estos problemas de seguridad no militar. Creo que es más interesante si les hablo de cómo en Europa, del otro lado del Atlántico, en Francia en particular, vemos estos problemas actualmente. Francia es un país importante de la Unión Europea, en la OCDE y también en un grupo que está jugando un papel relevante: el grupo de los siete países más industrializados, G-8 con Rusia.

Les voy a hablar de la percepción que tenemos de estos fenómenos y a explicarles por qué en el gobierno francés se decidió crear, hace dos años, un puesto de embajador especial para tratar estos temas, nombramiento que, parece, es un caso único. No he descubierto otros colegas en otros países, colegas diplomáticos, que traten estos problemas que normalmente dependen de direcciones de asuntos políticos o de seguridad, y muchas veces en relación con temas del desarme. Fue el caso de Francia, y lo es todavía en la Dirección General de Asuntos Políticos que trata el desarme e incluye todo el seguimiento de las negociaciones en torno al crimen organizado, corrupción y terrorismo. Por qué esta necesidad de crear un puesto de embajador especial. Creo que es interesante repasar un poco algunas fechas de los últimos 10 o 15 años, que me parecen claves cuando hablamos de negociaciones diplomáticas para resolver estos problemas. Saben muy bien que en los años ochenta hubo un crecimiento muy fuerte del narcotráfico a escala mundial:

mucha oferta, mucha demanda, una relación directa entre los dos fenómenos. En 1988 la ONU concluyó un primer convenio muy importante, el Convenio de Naciones Unidas contra el Narcotráfico, que incluye por primera vez el delito de lavado de dinero; a partir de esta fecha, el tema ha ido creciendo en la agenda internacional. El año siguiente, en 1989, los países del Grupo de los Siete (G-7) reunidos en París, los jefes de Estado, expresan su preocupación frente a la importancia que ha tomado el narcotráfico y el lavado de dinero, y crean un organismo informal llamado Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), del cual México es parte, que es un mecanismo bajo la responsabilidad de los ministros de finanzas en un esfuerzo por controlar mejor los flujos financieros y los flujos de dinero sucio, siempre en razón de la lucha contra el narcotráfico.

A partir de los años noventa se producen los acontecimientos que ustedes conocen, con el derrumbe de la Unión Soviética, que cambian totalmente el panorama mundial, aprovechando la transición muy caótica del sistema de economía planificada del comunismo al capitalismo, más bien salvaje al principio, con la aparición de nuevas mafias, fenómenos, delincuencia financiera económica a gran escala, que fueron la preocupación mayor de los países de Europa Occidental, directamente vecinos, parte de estos problemas que tenían ramificaciones en nuestros países. Al mismo tiempo que aparecen estas mafias, estos fenómenos de delincuencia, desaparece la amenaza militar convencional que representaba el Pacto de Varsovia para el mundo occidental y, especialmente, Europa Occidental. Pero esta situación genera mucha inquietud en esta última y en el mundo, por lo que, a partir de 1995, empieza en Naciones Unidas una reflexión. Hay un congreso muy importante en Nápoles, el cual da origen a una reflexión mundial sobre estos nuevos fenómenos de crimen organizado y delincuencia que, a su vez, inicia el proceso de negociación de un convenio internacional adoptado

el año pasado en Palermo. En 1996 se lleva a cabo, en Lyon, Francia, otra cumbre de los siete países más industrializados, donde los jefes de Estado deciden crear un grupo especial de asesores en torno a estos fenómenos de delincuencia, crimen organizado y lavado de dinero en el ámbito mundial, con objeto de obtener información para sus propios fines, proponer análisis, y al mismo tiempo, soluciones. Se crea así el Grupo de Lyon —que todavía existe y es muy activo para preparar cada cumbre de los jefes de Estado—. En 1997 hablamos de corrupción; se adopta en el marco de la OCDE el Convenio de Lucha contra la Corrupción en las Transacciones Comerciales; el año pasado se concluyen las negociaciones en Palermo del Convenio de Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado, con sus tres protocolos adicionales: contra el tráfico de inmigrantes, el tráfico de seres humanos y, desde hace poco, el tráfico de armas de fuego, y hace dos semanas estuvimos con el subsecretario en Naciones Unidas, en Nueva York, en la primera conferencia contra el tráfico de armas ligeras.

Estas fechas ilustran cómo este tema ha ido creciendo y ocupando un lugar cada vez más importante en la agenda internacional en los 10 o 15 últimos años, siempre relacionado con la problemática muy específica y muy compleja del lavado de dinero, ya que cada actividad criminal genera dinero sucio que hay que reciclar. Hoy —desde hace algunos años— estamos frente a una verdadera proliferación de foros internacionales donde se discuten estas cuestiones: la ONU; la Unión Europea, por supuesto, donde es un tema muy fuerte; la OCDE; el Consejo de Europa; la OTAN; la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa que incluye a Rusia, los países balcánicos, el Cáucaso, etcétera); el GAFI, mecanismo que tal vez aquí no conocen tanto; el Pacto de Estabilidad en la Región Balcánica; la Organización Internacional del Trabajo, donde tratan temas relacionados con el trabajo ilícito, la explotación

de los trabajadores; en el ámbito regional la OEA, que adoptó dos convenios importantes en los últimos años contra el tráfico de armas y contra la corrupción; el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que trabajan mucho el tema de la lucha contra la corrupción financiera, y naturalmente, el G-7, ahora G-8 —los 7 sin Rusia y los 8 con Rusia—, donde se incluyó a esta última precisamente para tener un foro de alto nivel de jefes de Estado donde se pueda conversar de esos temas con los dirigentes rusos. Pero desde 1996 los jefes de Estado del G-7 tratan este tema. Ellos, es natural, dan la visión de los países industrializados sobre estos problemas, ya que Japón tiene en el G-7 una posición muy discreta sobre el particular y no se siente directamente interesado. La visión que dan los jefes de Estado del G-7, si ustedes leen todas sus declaraciones desde 1996, expresan la visión del mundo occidental, es decir, el industrializado, rico en estos problemas.

Esta proliferación de foros genera para los gobiernos y los ministerios de Asuntos Exteriores una carga de trabajo muy fuerte, y es muy complicado seguir al mismo tiempo tres, cuatro, cinco reuniones internacionales donde se tratan estos temas. Tuvimos que crear en París divisiones de Relaciones Internacionales en el Ministerio de Justicia y el Ministerio del Interior; el Ministerio de Finanzas también tiene un departamento que se ocupa mucho de asuntos internacionales, y eso requiere, naturalmente, un gran esfuerzo de coordinación en el gobierno.

Otro fenómeno, muy significativo hoy día, es lo que yo llamo diplomacia financiera, esa diplomacia específica de los ministros de Finanzas, que desarrollan a través de mecanismos como la OCDE, el GAFI, o en las reuniones del Banco Mundial o del Fondo Monetario Internacional. A partir de consideraciones más bien técnicas sobre cómo enfrentar los flujos financieros mundiales, tratan también asuntos directamente relacionados con

la delincuencia internacional. Al lado de las acciones tradicionales de los ministerios de Asuntos Exteriores, hay esta diplomacia paralela que no siempre coincide con los intereses que pueden defender éstos.

Como consecuencia de la proliferación de foros y encuentros que han crecido al mismo tiempo que los fenómenos de delincuencia internacional, en París sentimos la necesidad de reflexionar sobre cuál era la mejor forma de responder a estos nuevos retos directamente relacionados con la globalización. El presidente de la República y el canciller Hubert Védrine pensaron durante una época en la creación de una nueva Dirección General de Asuntos Globales, pero era difícil porque no se podía quitar a las direcciones tradicionales —por ejemplo la de la ONU o la de Asuntos Económicos o la Dirección Jurídica— de sus competencias asimismo tradicionales en las negociaciones. Se optó entonces por una fórmula mucho más ligera, consistente en crear puestos de embajadores especializados, con una misión interna de coordinación interministerial y una misión externa de representación del país en diferentes foros internacionales, y se decidió crear, durante 1999, tres puestos de embajadores especializados en temas directamente relacionados con la globalización: uno que se ocupa de medio ambiente-desarrollo sostenido; otro que se ocupa de derechos humanos; y el que recae en un servidor, que se ocupa del crimen organizado. Constituimos una pequeña unidad, trabajamos con todos los departamentos, todas las direcciones del Ministerio de Asuntos Exteriores. Yo, en lo personal, trabajo mucho con los otros ministerios: la Policía Nacional, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Finanzas, y también con todos los servicios de inteligencia y de contrainteligencia, porque hay asuntos que requieren fuentes de información no tradicionales.

Después de poco más de un año me pregunto si estamos realmente frente a un fenómeno global, como se tiende a decir

en los países occidentales. ¿Serán la delincuencia en general y la corrupción un fenómeno global que se puede enfrentar de forma global? La presentación que hacen los medios de comunicación es muy alarmista, muy sensacionalista a veces, y da una visión tal vez poco precisa, un poco deformada por razones obvias, porque se vende muy bien, son temas que los medios de comunicación adoran. Sin embargo, hay que ver con seriedad de qué estamos hablando.

El primer punto es: ¿se pueden medir los efectos económicos de la delincuencia financiera internacional, incluyendo todos los tipos, todas las formas de tráfico? Hay que reconocer que estamos frente a fenómenos de una diversidad extraordinaria, una gran heterogeneidad, que van del llamado robo *plástico*, el secuestro y el robo de coches con tráfico internacional a fenómenos muy modernos, muy nuevos, como la cibercriminalidad, la delincuencia de alto nivel, de alta tecnología. Mi conclusión es que no, no se puede sumar tráfico de armas, tráfico de seres humanos, tráfico de drogas, cibercriminalidad, etcétera; no tiene mucho sentido porque son fenómenos muy variables de un país a otro: el impacto político, económico y social es muy diferente; hay regiones que sí padecen mucho estos fenómenos, otras que no padecen los mismos, por lo que es muy peligroso unirlos todos en una tentativa de globalizarlos.

Mi segunda observación es que estos fenómenos se deben a actores muy distintos, que van del sencillo ladrón al grupo mafioso organizado, pero también al banquero muy especializado en ingeniería financiera y a toda una zona gris de la economía mundial, que no es blanca ni negra, no se sabe si es legal o ilegal, a través de muchos montajes financieros que hacen que estos fenómenos —que involucran a muchos actores— sean muy difíciles de identificar. Tampoco se puede decir que tenemos frente a nosotros una organización mundial del crimen, una especie de OMC, no del comercio sino del crimen, con una

cabeza, con un gobierno oculto. Me parece que eso es una presentación mediática que también queremos descartar por completo. Y en cuanto a la evaluación del volumen financiero, hubo, asimismo, varios intentos desde la creación del GAFI, que trabajaba al principio nada más sobre el dinero del narcotráfico, de saber cuánto dinero sucio circula cada día en el mundo. Hubo cifras poco fiables y, últimamente, creo que el GAFI renunció a tratar de dar avances de cifras; el que se atrevió a hacerlo fue el señor Michel Camdessus, director general del Fondo Monetario Internacional (FMI). En 1998, en una conferencia de prensa dijo que entre 2% y 5% del producto mundial era dinero sucio. Después, muchos economistas expertos trataron de entender esa cifra que, si mis cálculos son correctos, fluctúa entre 600 millones y 1 500 millones de dólares (MDD); no obstante, nadie pudo, ni siquiera el FMI, explicarla claramente. El año pasado se hablaba de 3 000 MDD, este año se habla de 600 MDD; es decir, son cifras que en realidad no tienen mucho sentido. Hay, sin embargo, un interés tanto del G-7 como del FMI en manejar estas grandes cantidades de dinero. Entre otras cosas, con fines pedagógicos, para demostrar a la comunidad internacional que estamos frente a fenómenos muy serios, muy graves. Pienso que este cálculo científico sí tuvo la virtud de sensibilizar no sólo a la opinión pública —que está sobresensibilizada—, sino también a los gobiernos para tomar medidas.

La otra pregunta que me hago es: ¿estamos frente a nuevas amenazas o ante una nueva amenaza? Es cierto que desde el fin de la guerra fría ha desaparecido la amenaza militar convencional. Occidente ganó la guerra político-ideológica contra el bloque socialista, y ya que desapareció el enemigo —que estaba claramente identificado y era muy cómodo tener un enemigo como el comunismo—, hay una tendencia en los países occidentales a buscar nuevos enemigos; entre ellos, piensan algunos, hay que incluir al crimen organizado. En mi opinión,

es una tendencia muy peligrosa porque es una construcción artificial, intelectual o política, de una nueva amenaza que realmente, como dije con anterioridad, no me parece que constituya en verdad un peligro. Puede tratarse de peligros muy localizados para la estabilidad de algunos Estados, o puede que grupos mafiosos tomen el control de algunas actividades económicas, como la actividad inmobiliaria en el sur de Francia o en la Costa Brava en España, donde sabemos que las mafias rusas hacen inversiones muy fuertes. Pero todo eso no se puede resumir en una nueva amenaza mundial o global, y los países occidentales con esta idea se presentan como amenazados por el resto del mundo, como si todos los peligros, el crimen organizado y la delincuencia, vinieran de otros países, vinieran del sur, de Europa Oriental, de Rusia. Es una idea muy peligrosa porque tiende a simplificar los problemas, a verlos en blanco y negro —los buenos de un lado, los malos del otro—, y eso puede tener consecuencias. Lo vimos muy claramente durante los tres últimos años, durante la negociación en la sede de Naciones Unidas en Viena de la Convención contra el Crimen Transnacional Organizado, que concluyó en Palermo en diciembre. Al principio hubo un impulso muy fuerte de los países industrializados del G-7 para que la ONU tuviera un instrumento de cooperación internacional amplio, mucho más allá del asunto del narcotráfico; empero, durante la negociación aparecieron fases delicadas de enfrentamiento entre los países del norte y los del sur sobre temas como el lavado de dinero o los tráfico de migrantes, por ejemplo.

No se pueden reducir todos los problemas del mundo a problemas de criminalidad. Cuando negociamos el Protocolo en Naciones Unidas contra el Tráfico de Migrantes hubo un claro enfrentamiento entre los países importadores de mano de obra, de migrantes, y los países exportadores —para utilizar términos que no son muy adecuados pero que reflejan bien la problemá-

tica—; se trataba de textos de derecho internacional, convenios de derecho penal internacional, y de castigar a los actores de los tráfico de mano de obra y de migrantes, los “coyotes”, como dicen aquí.

De ahí pasamos, bajo la presión de muchos países del norte, a otro concepto: el control de los flujos migratorios. México tuvo una participación muy activa porque sabe muy bien de qué se trata, y tuvimos que explicar a nuestros colegas de los países europeos y otros, que no se pueden resolver los problemas de las migraciones y de los tráfico de migrantes nada más con tratados de derecho penal internacional, pues constituyen problemas socioeconómicos muy fuertes. El tráfico de seres humanos es sólo un aspecto, y si se requiere darle una respuesta, si se necesita castigar a los traficantes, es necesario también —y era una petición muy fuerte de los países interesados— proteger a las víctimas y no responsabilizarlas como quisieron hacer algunos países al suponer que un inmigrante clandestino, que ayude a su familia a alcanzarlo en el país de residencia, podría ser considerado como traficante de seres humanos.

En estos temas Francia jugó un papel entre los dos grupos de países: los del norte, que tenían esta visión simplificada de las cosas, y los del sur. Así, terminamos por concluir el Convenio de Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada y los tres protocolos adicionales, con textos bastante equilibrados de derecho penal, que permiten a los países empezar la verdadera colaboración entre ellos. Creo que es un hecho excepcional en la historia de los tratados de la ONU: en Palermo, en diciembre, 125 países firmaron este convenio, lo que quiere decir que sí había realmente una necesidad, en el ámbito mundial, de fijar reglas, definir las principales infracciones relacionadas con el crimen organizado y los principales mecanismos de cooperación internacionales; sin embargo, falta mucho para que este texto entre en vigor, no hay ninguna rati-

ficación todavía. El día que entre en vigor vamos a darnos cuenta de que un gran número de países firmantes —muchas veces países en desarrollo o en transición— no tiene la capacidad de cumplir con los compromisos internacionales que suscribieron, ya que para desarrollar verdaderamente una cooperación internacional en estos campos se necesitan Estados con servicios de policía, con organización de justicia eficiente; de otro modo, es ilusorio pensar en una verdadera cooperación internacional.

Otro punto que también me corresponde tratar en París se relaciona con el crimen organizado aunque es diferente; me refiero a la lucha contra la corrupción. Es un problema que tampoco es nuevo; hay corrupción desde que existe la humanidad, pero en los últimos años está tomando una dimensión nueva; creo que por cuatro factores principales. El primero —y volvemos a una situación muy conocida—: el derrumbe de la Unión Soviética, transición brutal, caótica, de un sistema a otro, donde durante los primeros años imperó la ley de la selva, por decirlo así, y donde se desarrolló la corrupción a gran escala, impidiendo procesos normales de transición democrática y de reorganización de la economía, situación que asusta, asustó y sigue asustando a muchos inversionistas y empresarios que quieren hacer negocios no solamente en Rusia, sino en toda la zona que cambió de sistema. También se tomó de repente una conciencia muy clara de la envergadura de los problemas de corrupción en estos países.

El segundo factor lo constituye la tendencia, en los últimos años, de los países desarrollados a reducir sus programas de ayuda pública para el desarrollo y poner como condición mejores sistemas de gobierno en los países que reciben ayuda financiera. Esos Estados, en sus programas bilaterales o a través de fondos multilaterales, quieren tener la certeza de que las contribuciones que hacen por medio de programas de desarrollo

están bien utilizadas, que no terminan en cuentas bancarias en Suiza o en otros países, manejadas por políticos poco escrupulosos. En este contexto de reducción de la ayuda pública al desarrollo hay nuevas exigencias de los países contribuidores de fondos para el desarrollo.

El tercer factor que explica el lugar que ocupa hoy en el mundo el tema de la lucha contra la corrupción se inscribe en el nuevo marco de la globalización y la competencia económica entre las empresas, donde la corrupción —es decir, el pago de sobornos a dirigentes, a líderes, a políticos— se consideró como un proceso, como un instrumento desleal de competencia entre empresas. Por eso, en el seno de la OCDE se negoció, en los últimos años, y entró en vigor hace muy poco, un convenio para reglamentar, o prohibir si se puede, el pago de sobornos en las transacciones comerciales internacionales.

El cuarto factor, que influyó en la toma de conciencia, consiste en el papel desempeñado por la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales que en los países en transición, en los países emergentes, expresaron muchas veces una preocupación real y presionaron a sus gobiernos para que hubiera una mayor transparencia, una mejor administración de los fondos públicos. Esto es un factor que en el ámbito mundial pesa mucho y presiona a los gobiernos para que tomen medidas; sobre todo en los casos más escandalosos, espectaculares, de corrupción, funciona como sistema, prácticamente institucionalizado. Se acabaron los tabúes. La prensa, que en muchos países no se atrevía a hablar de eso, hoy toca tales temas, revela muchos escándalos en todos los países —empezando por el mío—. Nadie escapa de esta tendencia mundial y creo que hay que tener muy claro que la problemática de la corrupción presenta, principalmente, una dimensión nacional, porque los actos de corrupción se desarrollan en un marco nacional, en el interior de cada país; son problemas directamente relacionados con la vida

política, con el grado de conciencia de la sociedad, con el funcionamiento de las instituciones políticas.

Sin embargo, también tiene una dimensión internacional; de ahí que hablemos de eso hoy aquí, porque requiere mecanismos nuevos de cooperación entre los Estados en cuanto a promociones comerciales para organizar la competencia entre empresas, así como para un tema que va a ser muy importante en los próximos meses en las negociaciones internacionales: la repatriación de los fondos desviados, robados, producto de la corrupción en sus países de origen. Son temas que requieren de una enorme sensibilidad política, porque tocan directamente el corazón de la vida política en los países, y cuando se trata de criminalidad organizada, se precisan definiciones muy claras para saber de qué hablamos. Un ministro, un político que roba dinero del presupuesto del Estado, comete un robo, no un acto de corrupción; un funcionario que recibe un soborno en una transacción comercial para una licitación internacional sí comete un acto de corrupción. No es lo mismo, aunque la tendencia actual en muchos países —y sobre todo en los medios de comunicación— es mezclar, decir que todo eso es corrupción. Así no vamos a ningún lugar. Tenemos que definir con claridad qué es la corrupción, qué es el desvío de fondos públicos, qué es el tráfico de influencia. El código penal francés incluye definiciones para delitos de diversa índole que en conjunto, a nivel popular, sí puede decirse que son casos de corrupción; empero, en términos jurídicos son situaciones muy diferentes que requieren mecanismos de cooperación distintos.

El convenio de la OCDE sobre las transacciones comerciales castiga a la empresa que intenta pagar un soborno a un funcionario extranjero para obtener un contrato o una licitación internacional. La finalidad de este convenio no es moralizar la vida pública, sino organizar una competencia más leal entre las empresas; tiene una visión muy comercial, muy económica.

El punto de partida para llegar a este convenio fue la aprobación, en 1977, en Estados Unidos, de una ley que prohibía la deducción fiscal de los sobornos pagados por las empresas, situación muy generalizada en todo el mundo. En casi todos los grandes países industrializados, cuando una empresa negociaba un contrato en un país extranjero y pagaba un soborno, podía deducir este soborno como gastos de negociación; era la regla. En Estados Unidos esto se prohibió en 1977; sin embargo, las empresas estadounidenses, viendo que estas prácticas continuaban en otros países y en empresas competidoras, protestaron, trataron de volver al sistema anterior, pero la administración estadounidense en los años ochenta no quiso dar marcha atrás. Por eso se propuso un convenio internacional para prohibir la deducibilidad fiscal de los sobornos.

El convenio se firmó en 1997; 34 países —los grandes países exportadores del mundo— son miembros del mismo, México entre ellos, como miembro de la OCDE. No obstante, estamos en la primera fase de aplicación de dicho convenio, el cual va a ser muy difícil de poner en práctica, porque cada país tuvo que pasar a su derecho interno esta nueva incriminación de corrupción de agentes públicos extranjeros. Ahí aparece un tema muy importante cuando tratamos de cooperación internacional contra estos fenómenos: la diferencia de sistemas jurídicos entre los países de derecho de *common law* y los países de derecho continental; los procedimientos penales son muy distintos, de lo cual resulta que el mismo convenio internacional firmado por estos países puede tener aplicaciones muy diferentes de una nación a otra según su sistema jurídico. Por este motivo, en la OCDE están trabajando en buscar mecanismos de lo que se llama “equivalencia funcional” para lograr que las mismas infracciones sean castigadas de igual manera en todos los países. Si no hay una unidad absoluta de actuación de los distintos países, este convenio no tendrá mucha utilidad. Hay que entender

que estamos en una guerra económica, terminó la guerra fría, pero hay una guerra económica entre las grandes empresas, los grandes grupos económicos en el mundo, y todos los medios se pueden utilizar; entre ellos, la lucha contra la corrupción. Muchas empresas occidentales se quejan de que ahora no pueden pagar sobornos, y de que empresas estadounidenses continúan pagándolos a través de las entidades llamadas Foreign Safe Corporations (FSC), cuyas bases se encuentran en países fiscales que no están bajo la ley de Estados Unidos. Entonces, cuando Boeing quiere vender aviones a un gran país no va a pagar sobornos; sin embargo, puede utilizar el mecanismo de FSC para pagar sobornos que la ley de Estados Unidos prohíbe. Creo que algunas empresas europeas están tomando lecciones y se preparan a hacer lo mismo si ven que el convenio de la OCDE no funciona. En consecuencia, otras empresas se quejan también.

En nombre de la lucha contra la corrupción, los servicios de inteligencia de los grandes países, especialmente Estados Unidos, tienen la posibilidad de interceptar, mediante el sistema Echelon, todas las comunicaciones y conocer todos los detalles de las negociaciones comerciales. Muchas empresas están preocupadas por este problema y dicen que ésa es igualmente una forma de competencia desleal en nombre de la lucha contra la corrupción; además, la nueva administración estadounidense está tomando posiciones diferentes de las de las administraciones anteriores. En las recientes reuniones de París de la OCDE —o ahora en la ONU cuando hablamos de la futura convención contra la corrupción—, vemos que la actual administración estadounidense quiere disminuir la presión y toda la dinámica que se creó en los últimos 10 años, a través de esos mecanismos, porque ese país, la Unión Europea y Canadá se juntaron para presionar en la misma dirección. Sentimos que la nueva administración de Estados Unidos está cambiando y no está defendiendo especialmente la existencia de los paraísos

fiscales, punto muy débil en todos los mecanismos de lucha contra el crimen organizado, la corrupción y el lavado de dinero.

El problema de la evaluación de los niveles de corrupción en los diferentes países es un tema sumamente político, sumamente delicado. El Banco Mundial, a través del World Bank Institute, desde hace unos años está haciendo modelos matemáticos para tratar de medir en forma precisa, científica, los niveles de corrupción en diversos países. Empezaron por los de la ex Unión Soviética, llegan a algunos resultados, hacen clasificaciones, hay gráficas en donde introducen muchos parámetros; no obstante, me parece muy peligroso tratar de poner en ecuaciones matemáticas fenómenos que son esencialmente humanos —como el de la corrupción—, que no se pueden medir, como expliqué al principio. Son procedimientos muy aleatorios que probablemente sirven para evaluar en algunos casos el costo de la corrupción, pero que pueden ser utilizados con otros fines. Sobre todo es preocupante cuando podemos decir que el Banco Mundial está haciendo esfuerzos para administrar mejor sus fondos y su política de financiamiento.

Cuando este mismo esfuerzo de clasificación lo hacen organizaciones no gubernamentales (ONG), como una muy famosa que todos conocen, Transparency International, ahí sí entramos en una política muy arriesgada, ya que su clasificación no es muy rigurosa. Ellos mismos lo reconocen, es una ONG que tiene la representatividad de la organización no gubernamental; es decir, no sé cuantos miembros tendrá Francia aquí en México, pero en general tiene muy pocos, su política es de no tener miembros. Es una ONG que podría ser más transparente, entre paréntesis: sus métodos de clasificación son muy discutibles porque utiliza sondeos a través de empresas como Gallup, que preguntan a algunos empresarios especialistas de tal o cual nación qué piensan de la corrupción en un país; entonces, relacionan eso con otros factores y sacan una nota —como en la

escuela— de 0 a 10 y así clasifican a los países; no a todos, porque de los 190 países de la ONU, llegan a clasificar menos de 100, por lo que hay zonas muy importantes —en términos de negocio internacional— en donde puede haber mucha corrupción, como todos los países del Medio Oriente, que no están contemplados en esas listas. Además, Transparency International compara situaciones difícilmente comparables; si ustedes toman las listas, me parece imposible comparar la situación de corrupción entre países tan diferentes como Francia, Chile, Botswana, Colombia, Ghana, clasificarlos por orden de mérito o de demérito, y hacer este tipo de clasificaciones evolutivas.

Este año Francia, que estaba en el lugar 21, bajó al 23; pregunté al director general de Transparency International y no supo decirme por qué. Si hubo más corrupción en Francia este año, no se sabe por qué. México pasó del lugar 59 en 1999 al 51. Felicito al gobierno, está trabajando muy bien, probablemente hay transparencia. Si esta ONG tiene razón, entonces es una manera de abordar el tema de la corrupción. Organismos internacionales como el Banco Mundial, la OCDE y otros toman estas clasificaciones como válidas, y esto tiene como consecuencia decir qué países, europeos muy desarrollados, en general nórdicos —Finlandia es el número uno este año con Dinamarca—, son casi perfectos, con un puntaje de 9.9, y cuáles son, en cambio, los más corruptos del planeta, como Bangladesh o, el año pasado, Camerún. Puede haber sectores de corrupción, puede haber dirigentes corruptos, pero creo que es muy difícil decir que un país entero es corrupto. En diferentes conferencias de la ONU, vi a funcionarios de Camerún, de países africanos muy mal clasificados, y todos estaban indignados, reconociendo que había mucha corrupción en sus países por este tipo de clasificación. El señor George Soros —que no es un ejemplo de moralidad porque hizo su fortuna especulando contra las monedas— dijo en el Foro de Davos que el continente africano, por

ser africano, era corrupto. Éstas son consideraciones racistas completamente inaceptables. Creo que debemos tener mucho cuidado sobre estas evaluaciones aleatorias, subjetivas y, por lo tanto, peligrosas, sobre los niveles de corrupción de los diferentes países. Desde el año pasado estamos trabajando en este tema para presentarlo en la ONU en dos ocasiones y ahora en el Foro Mundial contra la Corrupción en Holanda. Francia está en absoluto desacuerdo con este método de clasificación, si bien reconoce que el trabajo que puede hacer una ONG en este campo resulta útil para sensibilizar las opiniones, para presionar a los gobiernos; es decir, es un trabajo muy meritorio; sin embargo, hay cosas que realmente debemos tener en cuenta, como ésta de la clasificación.

Va a ser un tema muy importante en la negociación que empieza en la ONU para el Convenio de este organismo contra la corrupción, que involucrará a todos los países miembros. Va a ser una negociación muy difícil, aunque precisamente esta semana hay en Viena un grupo de expertos que empieza a pensar qué va a contener este Convenio de la ONU. Pensamos que existe el riesgo de que los países del norte traten de imponer su visión —muy occidental— del asunto; una visión que sea todo en blanco y negro, los buenos y los menos buenos. Es probable que haya confrontaciones muy fuertes sobre estos temas entre los países del norte, los países del sur y los países en transición. Como lo vimos en la negociación sobre el crimen organizado, que trató también el tema del lavado de dinero; los países de la OCDE, del GAFI, trataron de imponer a la comunidad internacional las 40 recomendaciones elaboradas por este último, sabiendo que es un grupo informal de países que no tiene personalidad jurídica; sin embargo, las 40 recomendaciones se extienden hoy, tienen vigencia en algunos países, aunque muchos otros no aceptaron que se les impusieran así nada más criterios elaborados en foros informales, como es el caso del GAFI. Posiblemen-

te, tendremos el mismo problema en esta negociación que empieza ahora en la ONU, porque se van a introducir criterios como los de buen gobierno (*good government*), gobernabilidad; criterios de democracia, de transparencia, de derechos humanos, que sí tienen que ver con la lucha contra la corrupción a pesar de que hay que discutirlos mucho. No puede haber imposición de criterios establecidos por un grupo de países a todo el resto del mundo. Ahí sí creo que Francia está tratando, a través de los mecanismos de la Unión Europea, del G-7, de llevar a sus socios a una visión más realista de lo que se puede lograr en este tipo de convenios.

En tal sentido, proponemos el apego a una visión muy jurídica de los problemas de la corrupción; es decir, hay que establecer reglas claras, jurídicas, de derecho penal, como base para una cooperación internacional sobre temas muy complicados como investigaciones, intercambio de información, extradiciones o repatriación de fondos. Tenemos que definir un marco jurídico muy claro y entrar lo menos posible en consideraciones de carácter subjetivo. Estados Unidos no quiere —es la tendencia actual de la administración de este país— un convenio con una fuerza legal; quiere poner el acento en las medidas preventivas, que son de carácter político, es decir, valores, códigos éticos, valores de integridad, etcétera, que no tienen sustento jurídico pero que se pueden prestar a una instrumentación y utilización política. Así que hay dos visiones muy diferentes. Lo reitero, lo que Francia propone con la Unión Europea es realmente no salirse de un texto de derecho penal claro y preciso. Este tema vendrá aquí también, creo que el gobierno de México ya lo está trabajando; empero, hay que trabajar más porque —me parece que en el próximo mes de marzo— en Monterrey tendrá lugar la conferencia sobre financiamiento al desarrollo, donde también se van a tratar estos temas de buen gobierno, de lucha contra la corrupción. Me parece que puede haber discusiones

muy fuertes sobre estos temas políticos muy sensibles entre los grupos de países. En relación con este punto, nuestro ministro de Relaciones Exteriores, el señor Védrine, ha manifestado en varias ocasiones que los países occidentales deben tener mucho cuidado en no lanzar cruzadas con sus propios valores de países occidentales, ricos y desarrollados, cruzadas contra supuestos enemigos o cruzadas en favor de la democracia, derechos humanos, etcétera, que tendrían más bien efectos contraproducentes porque la evolución que todos deseamos —reafirmar la democracia— no se impone, no se importa, es una evolución lenta que cada país tiene que organizar en función de su propia situación.

En estos temas no puede haber cooperación internacional entre países si los Estados no están en condición, internamente, de asegurar sus funciones básicas de seguridad, de rendición de cuentas a la justicia. Esto lo vemos muy bien en el caso de la ONU que mencioné antes, referente a un convenio que no funcionará si los Estados son incapaces de cumplir con sus obligaciones internacionales. Entonces, curiosamente, cuando los fenómenos de globalización tienden a hacernos creer que el Estado debe desaparecer o debilitarse, los Estados tienen que fortalecerse para cumplir con sus funciones básicas con base en el derecho, en reglas políticas y democráticas no impuestas desde el exterior, es decir, definidas por sus propias sociedades.

El papel de la sociedad civil o de los actores no gubernamentales —mencioné el caso de *Transparence International*— es una preocupación expresada en varias oportunidades por el ministro francés Védrine, debido a que los actores no gubernamentales son nuevos e importantes participantes en el escenario internacional. En la llamada sociedad civil hay de todo; hay muy buenos elementos, hay grupos muy activos que contribuyeron mucho a las últimas evoluciones positivas del mundo; hay otros que no son tan recomendables; detrás de las siglas

ONG se pueden esconder un sinfín de cosas, incluso las peores. Por ejemplo, se habló del caso de una ONG en un país africano, creada por una empresa occidental muy fuerte; era una ONG para asuntos culturales, defensa del patrimonio local, clasificación que en realidad permitía a esta empresa mandar dinero para pagar sobornos a dirigentes. Creo que los gobiernos debemos tener mucho cuidado, no quiero hablar mal de la sociedad civil, que por supuesto está jugando un papel fundamental, pero no hay que equivocarse en los papeles respectivos de unos y otros. Las ONG pueden contribuir mucho a múltiples temas, sin embargo, los Estados son los Estados y tienen que cumplir, y si es con la ayuda de organizaciones no gubernamentales —cuando no funcionan las instituciones públicas las ONG pueden jugar un papel positivo— está muy bien, pero hay que tener en cuenta este fenómeno. Los gobiernos debemos pensar mucho en el lugar que ocuparán en el futuro actores no gubernamentales, tanto las ONG como empresas multinacionales, grupos, *lobbies*, etcétera.

Por último, creo que entre Francia y México hay un sinnúmero de cosas en común en relación con estos temas. Claro que tenemos situaciones geográficas muy diferentes, niveles de desarrollo muy distintos; no obstante, en todos estos foros internacionales debemos intercambiar nuestras experiencias, nuestras opiniones; podemos lograr posiciones idénticas en algunos grandes temas que se están escuchando ahora como la corrupción. México tiene una imagen internacional muy buena, es un gran país en los foros internacionales de Naciones Unidas, y creo que puede servir de puente entre estos grupos de países, pues sabe dónde puede haber visiones muy esquemáticas de los problemas, y en eso, Francia y México pueden darse la mano y trabajar juntos.