



CAPÍTULO 5

ELEFANTES INVISIBLES

CORRUPCIÓN Y COOPERACIÓN

“El rey debe proteger las rutas comerciales del acoso de los cortesanos, oficiales estatales, ladrones y guardias fronterizos... (y) los oficiales fronterizos deben hacer bueno lo perdido... Así como es imposible no probar la miel o el veneno que uno pudiera encontrar en la punta de la lengua, así también es imposible al manejar los fondos del gobierno no probar, al menos un poco de la riqueza del rey.”

Kautilya

“Un perro con un hueso en la boca no puede hacer dos cosas. No puede ladrar y no puede morder.”

Porfirio Díaz

“Mi madre decía que no debes esperar reconocimiento por cumplir con tus deberes. Eso es lo que hice, mi deber.”

Ernesto Zedillo

Existe un chiste en México que va así. En Canadá, cuando se comete un crimen, uno llama al 911 y la policía llega ahí en 10 minutos. En Estados Unidos cuando se comete un crimen, uno llama al 911 y la policía llega en 5 minutos. En México, cuando se comete un crimen, no hay que llamar a la policía, pues ellos ¡ya están ahí! Desafortunadamente, la corrupción de la policía en México no es un asunto de risa (ver Recuadro 5.1).

La corrupción no es nueva; ha existido por milenios. De hecho, el primer tratado completo sobre corrupción fue escrito por Kautilya (Ministro en jefe del Rey en la antigua India), en El Arthashastra (alrededor del año 300 a.C.).

Platón habló de la corrupción en Grecia en la misma época. Hace siete siglos, Dante puso a los sobornadores en las partes más profundas del Infierno. La Constitución de Estados Unidos condena dos crímenes como una ofensa censurable contra el presidente de los Estados Unidos: la traición y el soborno.



Trazando Líneas en Arena y Nieve

En los países del TLCAN, la corrupción no es un problema que se encuentra limitado a México (ver Recuadro 5.2), aunque si está más expandido en México que en Estados Unidos o Canadá. En la provincia canadiense de Québec, la corrupción electoral del Primer Ministro Maurice Duplessis de los años 30 a los años 50 es comparable a la corrupción electoral que se vivió en México con el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En la era de Duplessis, los resultados de la votación excedían el 100%. El Primer Ministro Duplessis era tan popular que incluso los muertos votaban por él. Antes de erigirse en un prominente político como Primer Ministro de Canadá, Pierre Trudeau obtuvo reconocimiento en Québec al escribir artículos que criticaban las prácticas de corrupción electoral en el régimen de Duplessis, tales como el robo de urnas electorales por personas armadas. Más recientemente, en la provincia de Columbia Británica, 2 Primeros Ministros provinciales tuvieron que renunciar a sus cargos como resultado de escándalos de corrupción. En los años 80, el Primer Ministro Bill Vander Zam tuvo que renunciar como resultado de las acusaciones de haber usado su oficio para obtener beneficios financieros en una operación de bienes raíces. Después de abandonar su cargo, el ex Primer Ministro Glen Clark fue absuelto en el 2002 de cargos de corrupción, que involucraban a un vecino que le ayudó en la construcción de pisos para su casa y casa de campo, antes de recibir una licencia de juego por parte del gobierno. Partidos de oposición efectivos y la vigilancia por parte de la policía han reducido enormemente la corrupción en Canadá con el paso del tiempo.

Estudios y encuestas internacionales colocan a Estados Unidos en un peor lugar que Canadá en materia de corrupción. En la era de la prohibición en Chicago, la corrupción de la policía era tal que se volvió un tema muy popular en los programas de televisión y las películas. La corrupción de la policía en Nueva York, Los Ángeles y Nueva Orleans también se volvió popular entre los escritores de televisión. Más recientemente, el alcalde de Providence, Rhode Island, se vio envuelto en un escándalo de corrupción. Así pues, contrario a la percepción general de que la corrupción política se encuentra en el sur de Estados Unidos, ésta también afecta a los estados del norte.

¿Por qué nos importa la corrupción? Un estudio hecho por el Departamento de Estado de Estados Unidos resume el impacto de la corrupción en los siguientes términos:

La corrupción tiene un impacto corrosivo tanto en las oportunidades de mercado fuera del país así como en el ambiente de los negocios. También deteriora la inversión extranjera, impide el crecimiento económico y el desarrollo sustentable, distorsiona precios, y debilita los sistemas legal y judicial. Más



La Seguridad Fronteriza y la Integración Económica en América del Norte

específicamente, la corrupción es un problema en las transacciones internacionales de negocio, en los proyectos de desarrollo económico y en la consecución de las actividades gubernamentales. (Departamento de Estado, E.E.U.U. 2001, 2).

La corrupción en el gobierno origina costos en los negocios de cinco maneras principales. Primero, está el costo en que incurren las compañías al pagar sobornos, con el fin de asegurar contratos gubernamentales o licencias para hacer negocios. Segundo, está la pérdida de la inversión hecha por tratar de obtener un contrato gubernamental, cuando las empresas eligen no sobornar, o cuando son superadas por los sobornos de otras compañías y por consiguiente su oferta no es aceptada por el gobierno. Tercero, cuando la corrupción en la fuerza policiaca crea problemas de seguridad, las compañías incurren en costos de contratar seguridad privada así como mayores costos por seguros que protejan a sus empleados contra riesgos tales como secuestros. Cuarto, la corrupción judicial incrementa los costos y riesgos asociados con el litigio. Quinto, cuando las compañías incurren en el pago de sobornos, corren el riesgo de recibir multas, castigos, que sus empleados sean encarcelados y otras sanciones.

La corrupción además les quita a los ciudadanos los beneficios que de otro modo recibirían por los impuestos que pagan. Cuando los costos de los contratos gubernamentales son inflados para incluir los pagos ilícitos a políticos, es el contribuyente quien recibe menos por sus impuestos. Cuando existe corrupción dentro de la policía y además está involucrada en actividades criminales de modo que se incrementan los riesgos para la seguridad de las personas, los ciudadanos no sólo pierden el valor del dinero de sus impuestos sino que además incurren en costos extra de seguridad. Al final, la corrupción puede provocar que los ciudadanos se sientan menos protegidos de otras amenazas a su seguridad, tales como ataques terroristas.

En los países del TLCAN (así como globalmente) la corrupción es un problema que requiere de cooperación a lo largo de las fronteras. Cuando las compañías de Estados Unidos o Canadá hacen sobornos en México, están contribuyendo al problema. Así pues, los gobiernos de Canadá y Estados Unidos pueden contribuir a la solución del problema en México estableciendo leyes anti soborno contra sus propios ciudadanos. Otras formas de cooperación internacional han generado frutos en México, como la reforma electoral que llevo a unas elecciones limpias en el año 2000 y condujo a la victoria de Vicente Fox sobre el PRI. Este dramático suceso fue posible gracias a las reformas electorales hechas en México por el ex presidente Ernesto Zedillo. Zedillo también fue pieza clave para lograr una transición pacífica. Cuando Vicente Fox ganó las elecciones, Zedillo dijo en televisión: "Le he dicho a Fox, que



Trazando Líneas en Arena y Nieve

personalmente me haré cargo de asegurar que el cambio en el poder sea transparente, ordenado y eficiente.”

Sin embargo, la corrupción en México continua siendo un asunto de seguridad personal, nacional e internacional con grandes implicaciones para el proceso de integración en materia económica y de seguridad que se está dando en la región.

El Origen de las Cosas: Definiendo la Corrupción

¿Exactamente en qué consiste la corrupción? Un investigador señaló que la corrupción es como un elefante. Puede ser difícil de describir pero no es difícil de reconocer una vez que se ha observado (Tanzi 1988). El banco Mundial usa la siguiente definición de corrupción: el abuso del poder público para el beneficio privado. La OCDE usa una definición similar: el uso del oficio público para ganancias privadas. Ambas definiciones presuponen que la corrupción es un fenómeno del sector público.

Podemos ver al problema de la corrupción como un problema de agente – principal. Si hay una diferencia en la información establecida que el principal tiene y la información establecida que el agente tiene, se predispone a observar como el agente tratara de explotar esta situación para allegarse de recursos. El principal es definido como el nivel más alto de gobierno y el agente es el gobernador oficial designado a realizar una función específica. En el caso de altos niveles de corrupción perpetrados en el centro de la estructura elite política o administrativa, se puede considerar a los ciudadanos que eligen a los políticos como el principal y los políticos como el agente.

Para la manifestación de la corrupción, hay ciertos elementos cruciales: (1) tiene que haber poder monopólico por los oficiales del gobierno; (2) tienen que haber un grado de discreción que los oficiales son permitidos a ejercer; y (3) tiene que haber un problema con el sistema de responsabilidad o transparencia de las instituciones del gobierno.

Veamos el ejemplo de cómo obtener una licencia. Si hay más de una dependencia del gobierno que puede emitir una licencia, el costo del soborno puede ser reducido a cero. Sin embargo, el argumento no aplica en el caso de la corrupción envuelta en el robo, como cuando un oficial acepta un soborno a cambio de no pagar un importante impuesto. En este caso, la corrupción reduce los costos para empresas que se suman a forrar los bolsillos de los oficiales del gobierno, así los empresarios tienen un importante incentivo para fomentar la corrupción de los agentes del gobierno. También es importante notar que la competencia entre



empresas podría llevar a extender la corrupción, ya que las empresas que no reduzcan costos a través del soborno estarán en desventaja.

Si no hay discreción envuelta en la decisión de un oficial del gobierno, no hay oportunidad para la corrupción. Entre mayor discreción tenga el oficial del gobierno implicará que tome la mejor decisión (para el empresario) a cambio de un soborno. Esto podría hacer pensar que las regulaciones más detalladas son mejores. Pero si hay demasiadas leyes impuestas por el gobierno, llevara a no cumplir y, por lo tanto, derrotar todo el propósito de las reglas y regulaciones. La respuesta es simple, las reglas transparentes funcionan mejor.

Si las instituciones del gobierno son transparentes y responsables, habrá muy poco alcance de la corrupción. Si las estructuras del gobierno son más grandes, es necesaria mayor recaudación de impuestos y por tanto, derivara en evasión de impuestos. También, mayor gasto del gobierno lleva al abuso con respecto a como el dinero se gasta. Esta observación ha conducido al laureado Nóbel Gary Becker proclama que si abolimos el gobierno, ¡aboliremos la corrupción! Sin embargo, en la vida real, se observa que en algunos países desarrollados con sectores gubernamentales muy grandes, como Finlandia, Dinamarca y Nueva Zelanda, son también los que tienen la menor cantidad de corrupción en el mundo.

Transparencia Internacional realizó una encuesta entre la gente de negocios y los analistas de riesgo con respecto al grado de corrupción que existe en varios países. En éste índice de percepción de la corrupción, México se ubica muy por debajo de Canadá y de Estados Unidos (ver Tabla 5.1). En términos de corrupción (un número pequeño en la clasificación implica bajos niveles de corrupción), Canadá fue clasificado como el catorce en el mundo, Estados Unidos ocupó la posición número diecisiete y México obtuvo la baja clasificación de setenta. La puntuación de México fue menos de la mitad que la de Estados Unidos. Debemos hacer notar que el único país de América Latina que ocupó uno de los primeros veinticinco lugares fue Chile.

El "Jet-Set": Oferta y Demanda Internacional

El rápido crecimiento de los negocios internacionales ha creado oportunidades para una "gran corrupción" a través de las naciones. Compañías internacionales pagan sobornos para asegurar contratos de construcción o apoyos. Por supuesto, dichos sobornos son ilegales en la mayoría de los países. Por lo tanto, es difícil tener una forma certera de medir la magnitud del problema. Algunos reportes intermitentes de periodistas investigadores pueden darnos una visión fugaz del problema. Por ejemplo, el 17 de marzo de 1995, *Le Monde* reportó que



Trazando Líneas en Arena y Nieve

compañías francesas habían pagado cerca de 10 mil millones de francos franceses (2 mil millones de dólares) para obtener contratos en el exterior. El 4 de marzo de 1996, *World Business* reportó que firmas alemanas pagaron cerca de 3 mil millones de dólares para obtener contratos extranjeros en 1995.

Los países desarrollados son el hogar de grandes compañías capaces de armar grandes proyectos de infraestructura. Los países en desarrollo tienen una fuerte demanda por tales proyectos. Lo anterior crea una oportunidad para que los funcionarios de países en desarrollo pidan sobornos y para que las compañías multinacionales de países desarrollados los paguen. Con el TLCAN, la mayor parte del comercio de México se realiza con Estados Unidos y Canadá. Muchos de los grandes proyectos en México son emprendidos por firmas canadienses o norteamericanas. Así, los gobiernos de Estados Unidos y Canadá tienen un papel muy importante en la represión de la corrupción en México.

Posición	País	IPC
1	Islandia	9.7
2	Finlandia	9.6
14	Canadá	8.4
17	EEUU	7.6
21	Chile	7.3
70	México	3.1

Tabla 5.1 Calificación de Transparencia Internacional del Índice de Percepción de Corrupción, 2006

Fuente: www.transparency.org, Sitio Web Transparencia Internacional. *Nota:* IPC significa Índice de Percepción de Corrupción. La calificación IPC 2006 es la percepción del grado de corrupción de personas de negocios y analistas de riesgo, varía entre 10 (altamente transparente) y 0 (altamente corrupto). Una descripción más detallada de la metodología del IPC está disponible en la página web www.transparency.org. El IPC 2006 se basa en datos de 2000-2006. Dado que cambios fundamentales en los niveles de corrupción de un país evolucionan lentamente, en tanto que la percepción pública puede cambiar más rápidamente y ser influenciada hasta cierto grado por acontecimientos de corto plazo, Transparencia Internacional determinó basar el IPC en un promedio progresivo de tres años. Por lo tanto, el IPC 2006 se basa en datos de una encuesta de opinión recolectados exclusivamente entre 2000 y 2006.

La Vecina de al Lado: Oferta y Demanda Local

Por supuesto, mucha de la corrupción (especialmente la corrupción en pequeña escala) no se origina por transacciones entre compañías



La Seguridad Fronteriza y la Integración Económica en América del Norte

extranjeras y gobiernos locales sino que surge al nivel local. En lugar de pagar una multa por pasar un semáforo en rojo o por conducir a alta velocidad, los ciudadanos simplemente pagan un soborno a la policía. El soborno que pagan, generalmente, es mucho más pequeño que la multa que hubieran tenido que pagar.

Así, los ciudadanos pierden menos. Desde luego, el dinero de los sobornos se queda en los bolsillos del oficial de policía. Las autoridades pierden. Este tipo de corrupción en pequeño es muy común en México, pero no lo es en Estados Unidos o Canadá.

En 2001, el jefe de gobierno de la Ciudad de México decidió reemplazar a todos los policías hombres que multaban a las personas por violaciones de tránsito por mujeres policía. La lógica era que las mujeres son menos corruptas que los hombres. Por lo tanto, se esperaba que esta acción redujera la corrupción. No ha habido ningún reporte importante de que el programa haya sido un éxito. Sin embargo, la evidencia de campo indica que una mayor participación de las mujeres en el gobierno tiende a reducir la corrupción en dicho ámbito (Dollar et al. 1999).

Cuentos de la Corrupta: Casos de México

Si tuviéramos que catalogar toda la corrupción que tiene lugar en México, habría que llenar varios libros. En lugar de eso, sólo nos fijaremos en dos casos para ilustrar el problema. El primero, llamado el escándalo de PEMEX-gate, muestra cómo la corrupción conduce a movimientos ilegales de capital entre los Estados Unidos y México. El segundo caso, que involucra un elefante, muestra cómo la corrupción conduce a movimientos ilegales de bienes entre Estados Unidos y México.

Tipos Resbalosos: El escándalo PEMEX-Gate

En 2001, después de que el nuevo gobierno federal de Vicente Fox llegó al poder, aparecieron alegatos sensacionales de la Procuraduría General de la República (PGR) con respecto al candidato perdedor del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Según informes recibidos, Francisco Labastida había recibido 162 millones de dólares para su campaña electoral desviados a través del monopolio petrolero del gobierno mexicano, PEMEX. Según se alega, en el año 2000, PEMEX y la Unión Mexicana de Trabajadores de la Industria Petrolera conspiraron ilegalmente para desfalcar a la compañía y contribuir a la campaña política. Inmediatamente después, el antes director de PEMEX, Rogelio Montemayor, huyó del país.



Trazando Líneas en Arena y Nieve

El PRI ha negado vigorosamente cualquier mal proceder. Su dirigente, Dulce María Sauri, declaró el 31 de agosto de 2002 que se debía producir evidencia para el caso o disculparse con el PRI.

Sin embargo, Montemayor reapareció en Houston, Texas, argumentando que había sido víctima de una cacería de brujas política. De manera sorprendente, la procuraduría no expidió ninguna petición al gobierno de Estados Unidos para extraditarlo (a partir del 7 de septiembre de 2002). Como se alegó que los fondos fueron usados con fines electorales, la Comisión Federal Electoral decidió investigar el caso el 2 de junio de 2002.

Hay muchos cabos sueltos en este caso en particular. Por ejemplo, el 11 de febrero de 2002, Geri Smith, un reportero de *Business Week*, informó de un monto de 120 millones de dólares. El 2 de julio de 2002, Ross Milloy de *New York Times* dio la cifra de 200 millones de dólares. El 5 de septiembre de 2002, el respetado diario *Reforma* indicó que el monto de dinero involucrado era cercano a los 161 millones de dólares. Cualquiera que sea el monto, sigue siendo muy grande cuando consideramos que la cantidad de fondos oficialmente recibidos por el PRI, para su campaña, de la Comisión Electoral Federal fue de 91 millones de dólares.

En este caso, grandes cantidades de dinero fueron movidas sin esfuerzo alguno entre Estados Unidos y México, sin alzar banderas rojas en ningún lado. Nadie cuestionó si el dinero estaba sirviendo para un fin ilícito.

Tres Toneladas de Diversión: El Caso de los Elefantes Invisibles

En Marzo del 2000, un elefante de la India llamado Benny, de tres toneladas, 10 pies y nueve años de edad, fue pasado de contrabando a México desde Texas. Benny cambió su identidad (ahora es llamado Dumbo en México) y su nacionalidad. Por nueve años, Benny llevó a cabo trucos en un circo, como tocar la harmónica y montar una bicicleta. Los elefantes indios son especies en peligro. El comercio de especies en peligro es regulado por un acuerdo internacional, la Convención en el Comercio Internacional de Especies en Peligro (CITES por sus siglas en inglés). Canadá, México y Estados Unidos, que están entre los 169 países que son miembros del acuerdo del CITES, han estipulado que sus provisiones son precedentes del TLCAN. Por consiguiente, es ilegal exportar elefantes indios de Estados Unidos sin un permiso.

No obstante, nadie “vio” al elefante cruzando la frontera— aparentemente se les pagó \$4,500 a los agentes aduanales para hacer “invisible” al elefante (Sullivan 2001). “El Reforma”, el periódico de la ciudad de México que dio a conocer la historia de Benny, lo llamó: “El mojado más grande en la historia de la frontera México–Estados Unidos”.



La historia fue que Guillermo Vázquez, un cirquero mexicano, compró a Benny por \$40,000. Él después aplicó para una licencia para exportar una especie en peligro de Estados Unidos a México. Después de dos meses, cuando no hubo respuesta de las autoridades estadounidenses, Vázquez quiso resolver su caso por su propia cuenta. Él pagó a los oficiales de aduana mexicanos en la frontera \$4,500. Entonces, Benny cruzó la frontera y llegó a Matamoros, México, en una caja de madera sobre un camión. Vázquez dijo que los agentes aduanales mexicanos en la frontera, con sus \$4,500 de soborno en sus bolsillos, “no vieron nada”. Lo que es todavía más alarmante, el camión no atrajo ningún escrutinio en el lado de Estados Unidos de la frontera.

No-Sólo-el-Que-la-Hace la Paga: A Gran Escala en México

Hubo 214 millones de actos de “pequeña escala” o corrupción “insignificante” en México en el 2001, representando alrededor de 1% del PIB mexicano (Lizárraga 2001). En promedio, cada familia (y eso significa todas las familias en México y no sólo las que pagan el soborno) pagó \$110 pesos en sobornos en el 2001. De los que reportaron haber pagado un soborno, el 6.9% de su ingreso se fue usado para pagar sobornos. Entre familias de bajos ingresos, el número se elevó al 13.9% del ingreso familiar (Informes de anti-corrupción).

La corrupción bajo el régimen del PRI, que gobernó México por setenta y un años hasta perder la presidencia en el año 2000, causó que Estados Unidos tenga muy poca confianza en México. En el pasado, la corrupción había complicado los esfuerzos para cooperar en el tráfico de drogas, cuando los oficiales mexicanos corruptos dieron información a los traficantes de drogas. Los oficiales aduanales mexicanos también tienen una mala reputación por corrupción. Se tuvo un punto más bajo cuando Benny el elefante fue metido a México de contrabando desde Texas en el 2000.

Desde el 2000, sin embargo, ha habido un nivel de cooperación sin precedentes entre la Agencia Anti-narcóticos de Estados Unidos (DEA por sus siglas en inglés) y su contraparte mexicana. El Departamento de Investigación Federal (FBI por sus siglas en inglés) ha empezado a enviar agentes a investigar los crímenes relacionados con las drogas en México. Algunos miembros de oposición del congreso mexicano, han atacado al gobierno federal mexicano por dejar al FBI hacer arrestos en territorio mexicano (Notimex 2001).

En México, la corrupción e incompetencia de la fuerza policiaca son legendarias. Por ejemplo, más del 90% de los crímenes reportados nunca se resolvieron (Craddock 2001). Este expediente provoca que la disposición a reportar un crimen tenga una menor prioridad. Una encuesta hecha por la Fundación Rosenblueth en el 2000, encontró que



Trazando Líneas en Arena y Nieve

menos del 20% de la gente de la ciudad de México están dispuestos a reportar actividades criminales. Otras preguntas revelan por qué. En la ciudad de México, cuando se le pregunta a la gente por qué no declaran el crimen a la policía, el 79% dijo que “no hace ninguna diferencia”. El 29% agregó que ellos no confían en la policía (www.rosenblueth.mx).

Los procedimientos usados para presentar cargos criminales son extensos y requieren de mucho tiempo, requiriendo muchas visitas de medio día a la estación de policía durante un período de varios meses. Una vez que el procedimiento para reportar los cargos es completado, la policía no investigará a menos que se les pague un soborno. Si el sospechoso paga a la policía un mayor soborno, la policía no investigará más. Incluso cuando el caso se va a juicio, el juez puede ser sobornado o amenazado y decidirá a favor del acusado. Si el acusado es encarcelado, los guardianes de la cárcel pueden ser sobornados o amenazados y permitir que un “escape” ocurra. Bajo estas circunstancias, no hay que cuestionarse por qué la gente ve el proceso de reportar un crimen como una pérdida de tiempo.

Las estadísticas de crimen en México son asombrosas. Por ejemplo, los secuestros anuales reportados en México se elevaron de 150 en 1993 a 600 en 1998. Es estimado que sólo el 20% de los casos de secuestros actuales son reportados a la policía (Sistema Nacional de Seguridad Pública, Reporte Anual 2000). Otros tipos de actividades criminales son igualmente sorprendentes. En México, 400 coches son robados diariamente, el 40% en la ciudad de México y en los alrededores. (Policía Federal Preventiva, Reporte Anual 2000). Estas tasas son (como un porcentaje del número total de coches) al menos el doble de altas que en Estados Unidos. Muy pocos de los coches son alguna vez encontrados (A diferencia de Estados Unidos y Canadá). Todas estas estadísticas son indicadores de las bandas nacionales (e internacionales) que operan en el negocio del secuestro de personas y el robo de autos.

Hay una nota de advertencia sobre el uso de las estadísticas del crimen mexicano. En la tabla 5.2, se comparan reportes de las estadísticas entre la ciudad de México y la de Nueva York. Las tasas de homicidio son marginalmente más elevadas en México, así como también es la tasa de robo de auto. Sin embargo, la tasa de crimen en México parece ser menor que Nueva York. Esto no coincide con las percepciones de las tasa de crimen en México.



Tabla 5.2 Crímenes Denunciados en la Ciudad de México y la Ciudad de Nueva York

	Ciudad de Nueva York	Ciudad de México
Tasa de Homicidios	7.9	9.4
Tasa de robo de vehículos	365.7	445.8
Tasa de crimen	1998.8	1993.8

Fuente: Departamentos de Seguridad Pública de la Ciudad de Nueva York y la Ciudad de México, 2002.

Notas: Las tasas son por cada 100,000 personas.

Muchos homicidios en la ciudad de México se reportan como suicidios. Un ejemplo clásico es la directora de derechos humanos, Digna Ochoa, quien sufrió un disparo mortal en un lugar cercano de su oficina en la ciudad de México en el 2001. La policía de la ciudad concluyó que fue un suicidio. El hecho de presentar heridas de bala en sus rodillas así como en su cabeza parece haber escapado de la percepción de los investigadores. Cuando se supo que Ochoa había recibido amenazas de muerte por su trabajo sobre violaciones de derechos humanos, la policía cambió su versión.

El robo de autos se calcula por 100,000 personas y no por el número de coches. En Nueva York hay 5 veces dueños de coches a comparación de la ciudad de México. Entonces, la tasa de robo (por 100,000 autos) es seis veces mayor en la ciudad de México. Además, la tasa de crimen es calculada en base a los crímenes reportados. Es conocido que en la ciudad de México no se reportan los crímenes. La razón es simple. La mayoría de las personas creen (y en la mayoría de los casos tienen razón) que la policía está trabajando mano a mano con los criminales. Muy frecuentemente, cuando los grupos de robo o secuestro son atrasados, algunos miembros resultan ser oficiales de policía. Como consecuencia, las agencias de derechos humanos en México estiman que en el mejor de los casos cerca del 20% de los crímenes son alguna vez reportados a la policía.

Las estadísticas de crímenes en México son claramente un indicador de la realidad incómoda: México podría ser una tierra fértil para la operación del terrorismo internacional que puede golpear al corazón de cualquier objetivo norteamericano. La corrupción no será eliminada de la noche a la mañana y continuará complicando la información que se comparte, y la confianza entre México y los Estados Unidos requerida para cooperar cercanamente en los asuntos de seguridad.



Trazando Líneas en Arena y Nieve

La relación entre México y estados Unidos mejoro con la elección de Vicente Fox en el 2000. El comité de relaciones exteriores de Estados Unidos, dirigido por el Senador Jesse Helms llevó a cabo su primera junta fuera de los Estados Unidos en Mayo de 2001. En una carta publicada por el periódico influyente de la Ciudad de México *Reforma*, Helms escribió: “Los Estados Unidos reconocen a Fox como un líder democrático y un reformador verdadero- y a los líderes de Estados Unidos de todas las clases como más que dispuestos a trabajar con él”. Pero la reacción del “hombre de la calle” en México a los ataques del 11 de septiembre demuestran que la relación necesita mejorarse más de lo que se ha hecho. Una mutua falta de confianza permanece entre los países.

¿La corrupción en México reside en el partido (PRI) que gobernó México por 71 años? La respuesta es un no definitivo. Ha habido un número de casos en los que líderes del partido gobernante han sido implicados en cargos de corrupción y soborno. Un caso reciente ilustra este punto. En Septiembre de 2001, María de los Ángeles Tames, una abogada de 27 años y recién elegida miembro del consejo municipal, fue baleada frente a su casa en Atizapán, una colonia adinerada de la Ciudad de México. Después, la policía arrestó al Presidente municipal de Atizapán por haber sido el autor intelectual del asesinato. Aparentemente Tames se había acercado demasiado en su investigación acerca de la corrupción en la oficina del Presidente Municipal. En 2002, el Índice de Corrupción de Transparencia Internacional mostró que no se había abatido la corrupción desde la elección del nuevo gobierno federal en México.

Tu Lana es Mi Lana: Privatizacion en México

La privatización en México produjo grandes recursos para el gobierno a través de la rápida venta de bancos, el monopolio del teléfono, y otras empresas a principios de 1990 (véase Tabla 5.3). Sólo en 1991, más de \$10.7 billones de dólares fueron reunidos a través de la privatización (principalmente de bancos). En el año siguiente, otros \$6.8 billones de dólares fueron reunidos (principalmente de la venta del monopolio estatal del gigante telefónico, TELMEX). El paso de la privatización disminuyó considerablemente los siguientes años, sólo para subir de nuevo cuando el nuevo gobierno entró.

Tabla 5.3 Desglose por País de Cantidades Recaudadas por Privatizaciones

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Canadá	1,504	808	1,249	755	490	3,998	1,768	---	11	---	---
México	3,124	10,757	6,864	2,531	766	170	73	2,670	988	279	406
EE.UU.	---	---	---	---	---	---	---	3,650	3,100	---	---

Fuente: OCDE base de datos no publicada.

Notas: Cantidades en millones de dólares USD.



La Seguridad Fronteriza y la Integración Económica en América del Norte

La rápida venta de propiedades del gobierno siempre crea el peligro de que el dinero podría absorberse directa o indirectamente. Por ejemplo, durante el proceso de privatización en Rusia, la mayoría de los recursos beneficiosos fueron comprados rápidamente por la “oligarquía” (amigos y familiares del Partido Comunista de la Unión Soviética).

La privatización trajo su propio castigo a México. En Noviembre de 1995 oficiales Mexicanos anunciaron que habían descubierto 45 cuentas bancarias pertenecientes a Raúl Salinas, hermano del ex Presidente Carlos Salinas, o de su esposa. Estas cuentas fueron localizadas en varios países en las islas del Caribe (que tienen lo que es descrito como “los mejores gobiernos que el dinero pueda comprar”). Sospechas rodean a la habilidad de Raúl Salinas para amasar una fortuna de \$120 millones de dólares mientras servía como oficial público. Raúl Salinas transfirió de \$80 a \$100 millones de dólares de supuesto dinero de narcotráfico fuera de México entre 1992 y 1994 a través de cuentas de Citibank. Él alegaba que era un pago por sus servicios. Pero exactamente que “servicios” prestó (además de un oído directo al presidente de la república) no están claros.

Hubo muchos elementos teatrales en las aventuras de los hermanos Salinas. Raúl fue encarcelado por cincuenta años por ser el autor intelectual del asesinato del esposo de su hermana. Carlos Salinas, alguna vez fue adulado en el mundo por los líderes de países desarrollados y alguna vez un serio contendiente a la posición de director general de la Organización Mundial de Comercio, pero cayó de gracia muy rápido después de su salida de la oficina presidencial. Su salida también terminó en una nota cómica cuando organizó una huelga de hambre en la casa de un político para protestar la mancha de su reputación y después se fue manejando un viejo Dodge Dart. Menos gracioso fue el hecho de que Carlos Salinas dejó como legado a México la peor crisis económica desde la Segunda Guerra Mundial. Se auto-impuso su exilio, primero a Miami y luego a Dublín (aunque también se rumoreaba que antes se había refugiado en Montreal). En 2000, la esposa de Raúl fue prevenida de sacar \$80 millones de dólares de una cuenta en banco Suizo que ella y su esposo tenían bajo un nombre falso.

La mía es más grande: Comparando la Corrupción

Estudios recientes han mostrado que la corrupción puede implicar grandes costos al hacer negocios. ¿Qué tan grande es este costo? Sjaifudian (1997) reportó que los costos de soborno para negocios pequeños puede ser el 20 por ciento del volumen de ventas en Indonesia. Figuras similares han sido sugeridas por otros investigadores.



En 1995–1996 para el Reporte de Desarrollo Mundial (World Development Report) de 1997, el Banco Mundial llevó a cabo un estudio masivo para investigar los obstáculos para hacer negocios. La descripción exacta de los datos y la metodología son discutidos por Brunetti et al (1997). Los cuestionarios fueron distribuidos por el Banco Mundial a través de su propio canal de contactos. Un total de casi 4,000 cuestionarios fueron repartidos en 69 países. Le pidieron a los gerentes juzgar en una escala de 4 puntos que tan problemáticos eran varios obstáculos en el momento de hacer negocios. Los 4 puntos de escala eran: “no es obstáculo”, “obstáculo moderado”, “obstáculo fuerte” y “gran obstáculo”. Algunas otras partes del cuestionario serán analizadas en el capítulo 6. Aquí hemos usado los resultados de la encuesta de ciertas preguntas como lo muestra la Tabla 5.4, para establecer las diferencias entre los países del TLCAN en el reino de la corrupción. Muchas preguntas trataban obstáculos en hacer negocios que no necesariamente se relacionan con la corrupción. Discutimos cada pregunta con detalle para contrastar estos 3 países. Hubo aproximadamente 100 respuestas por cada país.

La pregunta 56 (variable código “corr”) preguntó si la corrupción de los oficiales de bancos planteaban un obstáculo (con 1 = no es obstáculo, 4 = gran obstáculo). Esperábamos que en México fuera un obstáculo mayor que en Estados Unidos y Canadá. Este, de hecho, fue el caso. Es un poco sorprendente ver la diferencia entre Estados Unidos y Canadá. Oficiales de banco corruptos planteaban un obstáculo mayor en hacer negocios en Estados Unidos que en Canadá. La diferencia entre los 3 países es significativa estadísticamente al 1 por ciento.

La pregunta 93 (código “scri”) preguntó si el crimen en las calles planteaba un obstáculo mayor en hacer negocios. Los resultados muestran que el crimen en las calles es el mayor problema en México. También es un problema sustancial en Estados Unidos.

La pregunta 94 (variable código “ocri”) preguntó si el crimen organizado planteaba un obstáculo mayor en hacer negocios. Los resultados muestran que el crimen organizado es el mayor problema en México. También es un problema sustancial en Estados Unidos.

La pregunta 96 (variable código “gcorr”) preguntó si el nivel general de corrupción planteaba un obstáculo. Una vez más encontramos diferencias estadísticamente significantes entre los 3 países, con Canadá como el mejor y México, el peor. Nótese que los hombres de negocios perciben el nivel general de corrupción como un problema mayor que la corrupción entre los oficiales de los bancos para hacer negocios.

La pregunta 142 (variable código "licpy") preguntó que problema es la exención de pago de licencias a autoridades (en forma de soborno). Para esta pregunta, la diferencia entre Estados Unidos y Canadá no es estadísticamente significativa. La diferencia con México (con los Estados Unidos y Canadá) es estadísticamente significativa. El elemento sorprendente aquí es que el pago de licencias en México es más bajo de lo que muchos en México creen. Esto implica que hay una diferencia pequeña entre estos 3 países en términos de sobornos para las licencias. Cual sea la dimensión del problema en Canadá y los Estados Unidos, el tamaño del problema es virtualmente el mismo en México.

La pregunta 143 (variable código "taxpy") preguntó que si los pagos de impuestos a autoridades (en forma de soborno) eran un obstáculo al hacer negocios. Aquí, también, encontramos el resultado esperado es que es un problema en México. La diferencia con México (para ambos, Estados Unidos y Canadá) es estadísticamente significativa.

Pregunta 145 (código variable "cuspy") preguntó si los sobornos a los funcionarios de aduana son vistos como un obstáculo para hacer negocios. Sorprendentemente, no parece haber ninguna diferencia al respecto en los tres países.

Tabla 5.4 **Resultados de Encuesta de Corrupción**

País	corr	scri	ocri	gcorr	licpy	taxpy	cuspy
Canadá	2.04	3.38	3.31	3.33	0.68	0.80	0.35
México	1.07	1.30	1.28	1.31	0.01	0.02	0.01
EE UU	1.51	2.15	1.51	1.84	0.19	0.23	0.23

Descripción de variables:

corr = corrupción de directores bancarios.

scri = crimen callejero.

ocri = crimen organizado.

gcorr = nivel general de corrupción

licpy = pagos a autoridades concesionarias (en forma de soborno).

taxpy = pagos a autoridades hacendarias (en forma de soborno).

cuspy = sobornos a agentes aduanales.

Fuente: Tabulado de los resultados de la encuesta de negocios del Banco Mundial; ver también Brunetti et al. (1997)

En general, como era de esperarse, encontramos a México arriba de la lista de corrupción entre los países del TLCAN en la mayoría de las áreas. De cualquier forma, en algunas categorías, México no aparece tan alejado de sus mayores socios comerciales. También encontramos que Canadá es mucho más limpio en varios aspectos de corrupción que



los Estados Unidos. Estos resultados son coherentes con las evaluaciones hechas por Transparencia Internacional.

¡Ah Qué Curioso!: Percepción Mexicana

Latinbarómetro es una organización que inspecciona la opinión pública acerca de asuntos variados en diecisiete países de América Latina. En el 2000, realizó un sondeo para encontrar la posición de personas ante la corrupción en los diecisiete países. La pregunta hecha específicamente fue la siguiente: “Pensando en el problema de la corrupción en (país) hoy por hoy, ¿diría usted que el problema es “muy serio”, “serio”, “no muy serio”, o “nada serio en absoluto”? El porcentaje que respondió con “muy serio” se observa en la Tabla 5.5. De los diecisiete países, México tiene el menor porcentaje de encuestados que ven corrupción como un problema muy serio. Dado el nivel de corrupción que existe en México, esto es muy sorprendente. Por ejemplo, Chile es por mucho el país menos corrupto en América latina.

Tabla 5.5 **Percepción de Corrupción en América Latina**

País	Porcentaje
Argentina	88
Bolivia	67
Brasil	73
Chile	65
Colombia	87
Costa Rica	82
Ecuador	74
El Salvador	55
Guatemala	54
Honduras	77
México	47
Nicaragua	80
Panamá	68
Paraguay	77
Perú	66
Uruguay	57
Venezuela	79

Fuente: Marga Lagos, 2000, “Midiendo la Percepción de Corrupción en América Latina”, Grupo de Investigación Latinbarómetro. *Pregunta Realizada:* “Pensando en el problema de la corrupción en (país) hoy por hoy, diría usted que el problema es “muy serio”, “serio”, “no muy serio”, or “no serio en absoluto?” La tabla muestra el porcentaje de la población que considera el problema de la corrupción como “muy serio”.



La Seguridad Fronteriza y la Integración Económica en América del Norte

Más del 65 por ciento de los chilenos ven la corrupción como un problema muy serio, mientras que sólo el 47 por ciento de los mexicanos lo ven así (Lagos 2000). Este porcentaje muestra que el nivel de conocimiento acerca del problema de corrupción en México es muy bajo. Así, para quienes hacen política, hay mucho trabajo pendiente para cambiar esta perspectiva.

Cambiando de Canal: Arreglando la Corrupción Interna

Solucionar la corrupción doméstica requiere acción en tres áreas principales: reformas en servicios públicos, capacidad para recolección tributaria, y la “gran corrupción”. Discutiremos cada uno en su momento.

Muchos países que ahora son desarrollados tuvieron antes mucha corrupción en el cuerpo de funcionarios públicos. Se han enfrentado al problema con dos métodos: incrementando los sueldos de funcionarios públicos y estableciendo sistemas de promoción basados en méritos. En Suecia, en el siglo diecinueve, la corrupción estaba desenfrenada entre los funcionarios del estado. Un momento decisivo vino a principios del siglo, cuando el gobierno decidió elevar cuatro veces el nivel del salario de todos los funcionarios públicos.

Esto aumenta el salario de administradores de alto nivel de 15 a 20 veces el salario promedio de un trabajador industrial. Claro que sería ingenuo creer que el aumento del salario por sí solo erradica la corrupción. Los administrativos de alto nivel deberían tener el poder de recompensar a los trabajadores honestos y castigar a los deshonestos. Si, por ejemplo trabajadores deshonestos en el sector gubernamental se pueden esconder detrás de los sindicatos de trabajadores, este método se vence.

En México, oficiales de alto nivel están siempre bajo presión. Es una práctica común para estos oficiales el firmar dos documentos cuando ingresan al servicio civil. Primero firman un contrato con la fecha de ingreso, segundo firman un documento de renuncia sin fecha. El gobierno empuña este documento como una espada para mantener a estos oficiales en línea.

Mejorar la capacidad de recolección de impuestos es otra buena ruta a seguir. Si el ingreso de impuestos es el principal medio de ingreso del gobierno, no tiene que basarse en el impuesto de ventas, aranceles y otras formas que son más factibles de evadir y corromper para evitar su pago. Sin embargo, si el mercado laboral informal es grande (en el caso de México) el impuesto sobre la renta es un buen prospecto.



Trazando Líneas en Arena y Nieve

Reformas para incrementar la capacidad independiente y honestidad del sistema judicial son críticos en cualquier gobierno honesto. Si los jueces pueden ser comprados, hay muy poca fe de un castigo legal a los servidores civiles corruptos.

Gobiernos de países en desarrollo se comprometen en grandes proyectos (como la construcción de plantas de energía y presas o en la compra de armamento militar) que involucran a grandes compañías multinacionales y gobiernos extranjeros de países desarrollados. Es una buena forma de nutrir la corrupción. Este tipo de corrupción se conoce como “gran corrupción” (OCDE 2000). Frecuentemente abarca a la élite gobernante de los países desarrollados.

En su forma más extrema una gran corrupción puede capturar al gobierno, donde el interés de la corrupción controla al estado y manipula la maquinaria del gobierno para servir sus intereses privados. Esta forma de corrupción ha tomado una dimensión grotesca en algunos países. En Zaire, el salario del expresidente Mobutu Sese Seko se reporte en cierto punto igualando el 17% del presupuesto nacional y sus gastos personales permitidos sobrepasan el presupuesto de educación, salud y servicios sociales juntos. Sese Seko sigue una tradición de líderes corruptos incluyendo al Presidente Suharto de Indonesia, Ferdinand Marcos de Filipinas y Francois “Papa Doc” Duvalier de Haití.

Organizaciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) pueden jugar un gran papel en detener la corriente de gran corrupción. En el pasado sus papeles han sido dudosos. Estos órganos internacionales han facilitado proyectos en países que fueron conocidos por sus prácticas de corrupción que afectaban directamente a estos proyectos. Por ejemplo, durante el régimen de Benazir Bhutto de Pakistán, el gobierno firmó tantos contratos con compañías poderosas (algunas localizadas en lugares totalmente inapropiados) que Pakistán estaba listo para producir mucha mas energía de la que podía consumir hasta el 2010. El gobierno estaba obligado a comprar toda la energía producida. Esto fue alentado por el Banco Mundial y el FMI (Kielmans 1998). La privatización apoyada por estas organizaciones internacionales ha contribuido al problema de la gran corrupción.

Bancos multinacionales han contribuido (algunas veces inconcientemente) con el negocio de dinero lavado. Por ejemplo Citibank estableció servicios bancarios privados para Raúl Salinas hermano del expresidente Carlos Salinas, sin seguir sus propias reglas internas para abrir dichas cuentas. Raúl Salinas lavó decenas de millones de dólares (estimados entre 80 y 120 millones solo en cuentas de Citibank) en dinero de drogas. (Zagaris y Ehlers 2001)



Cultura Cancerígena: Corrupción y el Estado de Derecho

El TLCAN agrega una nueva capa de leyes a los sistemas legales existentes y a la cultura legal de México, Estados Unidos y Canadá. ¿En qué medida el TLCAN afecta la evolución del derecho de los países del TLCAN? ¿Cómo afectan las diferencias en la cultura legal a la implementación de medidas de seguridad de América del Norte?

El propósito de un acuerdo comercial es imponer un estado de derecho en la administración de relaciones comerciales, bajo la lógica de que un estado de derecho es preferible al ejercicio arbitrario del poder económico o a la influencia de gobernar las relaciones económicas internacionales. Sin embargo, un estado de derecho no está firmemente arraigada en todas las naciones. Las culturas legales en Canadá y Estados Unidos se basan en el estado de derecho. Mientras que el sistema legal de estos países no es perfecto, como regla general se aplica la ley de forma predecible y es llevada a cabo por la policía y las cortes. Mientras huecos a la ley son explotados por los abogados en beneficio de sus clientes, dicha explotación es conducida dentro del sistema y se presentan argumentos interpretativos a un juzgado independiente para normar en cada caso.

En México el estado de derecho no está firmemente arraigada. Mientras México cuenta con un sofisticado sistema legal formado por códigos civiles, legislación y reglamentos, las reglas se pueden o no aplicar arbitrariamente. La influencia económica y política determina resultados que no se pueden predecir con solo interpretar la ley formal. (Ver por ejemplo Recuadro 5.3) La corrupción extendida en la policía y el gobierno y la falta de un juzgado independiente siguen siendo obstáculos importantes en el desarrollo de una cultura legal basada en el estado de derecho.

La corrupción se ha convertido en una parte de la cultura mexicana que es aceptada por los corruptores y los corruptos. Se ha extendido como cáncer, con legisladores que colocan intereses privados sobre el bien público, jueces que voltean la ley y policías que permiten el crimen organizado. Un oficial de la Procuraduría General de la República (PGR) identificó los niveles de impunidad provenientes de la corrupción como un problema central de su departamento. Desde que el código legal se arregló para criminalizar el soborno de oficiales extranjeros por el sector privado en 1999, hasta Septiembre de 2002 ni una sola queja se ha hecho con la PGR. México necesita desarrollar una cultura de reportar la corrupción para que las leyes anticorrupción se hagan efectivas. Combatir la corrupción en México requiere transformar la actitud de los ciudadanos mexicanos sin importar el papeleo de quejas, investigaciones y castigos. La corrupción no se puede detener con éxito



sin que los ciudadanos tomen responsabilidad de su propia contribución al problema.

El gobierno mexicano ha implementado varias iniciativas anticorrupción en la nueva legislación y procesos electrónicos. Iniciativas legislativas incluyen la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos, de la administración de Zedillo, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, de Junio del 2002 bajo el gobierno de Fox, y una nueva ley desarrollada por la administración de Fox con el objeto de reducir las oportunidades de corrupción. Las iniciativas procesadas electrónicamente incluyen seguir las actividades de servidores públicos (www.claranet.gob.mx), información y proceso electrónico para licencias gubernamentales (www.tramitanet.gob.mx) y adquisiciones gubernamentales (www.compranet.gob.mx). Además México ha implementado el acuerdo OCDE de soborno que se discute a continuación.

“Contribuciones” al Estado: Políticas anticorrupción en los países del TLCAN

En muchos países, las políticas gubernamentales pueden influenciar por contribuciones financieras de empresas. Estas pueden tomar forma de contribuciones de campaña o sobornos. Contribuciones de campaña han estado en escrutinio en años recientes, precisamente debido a la percepción de que tiene un efecto corruptivo en la toma de decisiones del gobierno. Sin embargo, grandes contribuciones de campaña pueden comprar accesos a políticos claves y permiten a una empresa influir en las políticas gubernamentales relevantes a su industria.

El soborno puede distinguirse de las contribuciones para campañas en cuanto a que es generalmente ilegal y que la transacción no se registra. Se mantiene como algo común, particularmente en los países en desarrollo. En algunos países, es difícil hacer negocios sin sobornos. Sin embargo, un creciente número de países están tratando de desalentar el soborno a través de leyes que lo hacen ilegal para sus empresas, las cuales usan esa práctica para asegurar ventajas comerciales de oficiales de gobiernos nacionales y extranjeros. El mejor ejemplo conocido es el Foreign Corrupt Practices Act de los Estados Unidos [Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero].

Canadá, México y EUA han implementado el OCDE (Convención para combatir el soborno de funcionarios públicos extranjeros en transacciones de negocios internacionales). Los tres también consideran el soborno a funcionarios públicos domésticos como un delito. Como consecuencia, las leyes de estos tres países en esa materia han sido armonizadas ampliamente, con algunas modificaciones que toman en cuenta diferencias que existen entre sus respectivos sistemas legales. La

tabla 5.6 provee un repaso comparativo de las leyes en los tres países. Cada país tiene sus propios procedimientos para que se cumplan estas leyes. Como se notó antes, el cumplimiento de la ley en general permanece como un problema en México.

La razón de la negociación de la convención del OCDE es que la corrupción distorsiona la competencia y el comercio internacional, y afecta el desarrollo económico. Las metas de la convención son reducir los flujos internacionales de pagos corruptos, incrementar la competitividad de la industria y establecer altos estándares para una gobernabilidad global. Hasta septiembre de 2002, treinta y cuatro países han ratificado la convención.

Tabla 5.6 **Implementación por parte de los países del TLCAN de la Convención de la OCDE sobre el Combate al Soborno de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones de Negocios Internacionales**

Provisiones	Estados Unidos	México	Canadá
OCDE en vigor	Noviembre 10, 1998	Mayo 18, 1999	Febrero 14, 1999
Ley nacional	FCPA (1)	FCC (2)	CFPO(3)
Servidores públicos nacionales	Sí	Sí	Sí
Servidores públicos extranjeros	Sí	Sí	Sí
Multa máx. Extranjero	\$100,000 (4)	\$1,800 (5)	Sin límite
Multa máx. Nacional	3 veces la cantidad del soborno	\$1,800	Sin limite
Prisión máx. Extranjero	5 años	14 años	5 años
Prisión máx. Nacional	15 años	14 años	5 años
Otra sanción	SEC, beneficios al Gobierno (6)	Disolución	
Trabajo de Gobierno (7)	Ninguna		
Acciones particulares civiles	RICO (8)	FCC / Código Civil	No está claro
Intento de corrupción requerido	Sí	Sí	Sí
Vía intermediarios	Sí	Sí	Sí
Beneficio a tercera persona	Sí	Sí	Sí
Defensas	FCPA específico (9)	General FCC	CFPO específico (10)
Exención de pago de derechos y propinas	Sí (11)	No	Sí
Responsabilidad Corporativa	Sí	Empresas no-gubernamentales	Sí
Prohibir reducción de impuestos	Sí	Sí	Sí
Ofensa que amerita extradición	Sí	Sí	Sí
Prohibir cuentas falsas	Sí	Sí	Sí

Fuente: OCDE Revisión de Implementación de la Convención y recomendaciones de 1997. Notas: (1) FCAP: Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero, 15 publicado por Congreso de EE.UU. 1977, enmendada 1998. (2) FCC: Código Penal Federal, Artículo 222 bis, publicado 1999. (3) CFPO: Ley de Corrupción de Servidores Públicos Extranjeros, Senado de Canadá 1998, c.34, publicado 1998. (4) Si el soborno ocasiona ganancia o pérdida monetaria, la



Trazando Líneas en Arena y Nieve

multa puede ser el doble de esa cantidad. (5) Multa para persona física, calculada como 500 veces el salario mínimo vigente. Cifra calculada según cifras de salario mínimo y tipo de cambio de noviembre 1999. Personas morales, multa máxima es 500 veces el ingreso neto diario de quien cometa el crimen. (6) Investigación judicial puede causar inelegibilidad para concesiones, financiamiento y licencia de exportación del gobierno de EE.UU. (7) Descalificación para ocupar puesto público de uno a veinte años. (8) Acciones civiles entre particulares son posibles bajo la Ley "Racketeer Influenced and Corrupt Organization Act", 18 Congreso de EE.UU. capítulo 96. (9) FCPA contiene dos defensas específicas que permiten: (a) pagos que sean lícitos bajo las leyes del país del funcionario extranjero y (b) pago de los gastos del funcionario extranjero que estén directamente relacionados con la venta de productos o servicios o la ejecución o desempeño de un contrato. (10). La ley canadiense preve casi las mismas defensas que la ley estadounidense. (11) FCPA permite pagos de derechos o propinas por gastos de procesar permisos o licencias no discrecionales u otra documentación de rutina, siempre que la compañía tenga el derecho a tales permisos o licencias y que la cantidad no sea desproporcionada.

La convención criminaliza el soborno de funcionarios públicos extranjeros provee definiciones legales de actos que constituyen el soborno y los funcionarios públicos. Se concentra entonces en el lado oferente de la ecuación (activa), en oposición a la pasiva, que se refiere al soborno cometido por personas físicas o morales (como corporaciones).

La convención establece las líneas a seguir para sanciones, requerimientos para procesos corporativos contables y las reglas en jurisdicción, asistencia legal mutua y extradición. Establece los estándares para las sanciones criminales sin especificar lo que deben ser, buscando que las sanciones para el soborno de funcionarios extranjeros sean comparables con las sanciones que cada país tiene para funcionarios públicos domésticos. La convención ha conducido a un nivel de armonización de las leyes nacionales con respecto a la responsabilidad criminal de las corporaciones. Más aún, ha conducido a un nuevo desarrollo de leyes internacionales con respecto a jurisdicción nacional sobre crimen internacional.

La convención provee (para monitoreo) la conformidad de signatarios para medir el progreso y exponer brechas a la crítica pública. En la primera fase, la OCDE publicó reportes de los signatarios de la implementación de la convención, lo que incitó a varios países a introducir mejoras para enfrentar críticas en los reportes. La segunda fase ocurrió en 2002 y examinará si los países están efectivamente aplicando las leyes vigentes o no.



La Seguridad Fronteriza y la Integración Económica en América del Norte

La segunda fase considerará factores tales como si los procesos penales o investigaciones se llevan a cabo o no, o si los gobiernos han logrado un adecuado nivel de conciencia con respecto a la convención. La prioridad del OCDE es asegurar una adecuada imposición de la convención y otras iniciativas relacionadas antes de abordar el tema de extender las reglas para evitar transacciones corruptas entre firmas privadas.

Tengo Gas: Compras Gubernamentales en el TLCAN

Un objetivo central de la convención OCDE es promover una cultura de honestidad e integridad en la parte de compras de contratos gubernamentales internacionales de adquisición. Las compras gubernamentales de bienes y servicios representan una porción significativa del total de los gastos del gobierno. Se estima que las adquisiciones del gobierno representan entre el 10 y 15% del PIB. Abrir las compras gubernamentales al mercado internacional puede tener un impacto significativo en el comercio y competencia internacional.

El capítulo 10 de TLCAN abre parcialmente las compras de gobierno al mercado internacional. Aplica para contratos federales de bienes, servicios y construcción, pero no para adquisiciones gubernamentales de estados y provincias. Algunos sectores tienen exenciones, por ejemplo, construcción de barcos canadienses y artículos militares estadounidenses. El capítulo 10 aplica solamente a contratos sobre cierta intervalo de dinero (25 000 dólares en Canadá y EUA y 50,000 en México). Estas cantidades están ajustadas por la inflación, usando una fórmula específica que está en el anexo 1001.1c de TLCAN. Los intervalos son más altos para algunas corporaciones gubernamentales, como la compañía petrolera mexicana PEMEX y la compañía eléctrica de México, pero están desfasadas sobre el tiempo.

Hay reglas detalladas que cubren los procedimientos de licitación, propaganda, contratos para disminuir la cantidad por debajo de los intervalos y factores usados para evaluar las licitaciones. Una provisión clave requiere que los gobiernos cierren contratos basados en un precio y conformidad con el criterio de evaluación específico escrito en las notas o en la documentación (Artículo 1015(4)). Los gobiernos deben proporcionar a los oferentes procedimientos para poder apelar procedimientos de oferta cuando existan irregularidades (Artículo 1017). Sus gobiernos pueden buscar información adicional, cumpliendo las condiciones del contrato, para determinar si la adquisición fu hecha justa e imparcialmente, en particular con respecto a ofertas de pago no exitosas. Estas reglas fueron llevadas a los niveles más altos cuando el primer ministro canadiense llamó al presidente de México para quejarse



Trazando Líneas en Arena y Nieve

sobre el cierre de un contrato de gas natural a una firma cuya oferta era significativamente más cara que la del competidor canadiense.

El propósito de las reglas detalladas en el capítulo 10 es hacer las practicas de apoyo gubernamental transparente en los países que pertenece al TLCAN. La transparencia es un principio de procedimiento que requiere que los países aseguren que sus leyes y prácticas administrativas son accesibles. Los países deben publicar leyes y regulaciones administrativas y asegurar que las decisiones administrativas son basadas en evidencia y argumentos, no en corrupción o nepotismo. Por esta razón, la transparencia es también conocida con el principio de “brillo solar”. Cuando los asuntos gubernamentales deben ser conducido a la luz del día para que todos los vean, algunas practicas que pueden haber ocurrido a la sombra aparecen menos frecuentemente.

Conclusión

Hablando generalmente, la corrupción permanece como un problema más serio para México que para Canadá y Estados Unidos. Sin embargo, la corrupción en México también es un problema para sus socios del TLCAN. Para Canadá y Estados Unidos, la corrupción en México significa que sus propias firmas se involucren en practicas corruptas, lo que a su vez requiere de más vigilancia de su parte para hacer valer las leyes anti-corrupción. La corrupción en México también complica la cooperación en medidas de seguridad y el crimen transnacional.

Sin embargo, México esta realizando avances en esta área. La elección de un partido opositor a la presidencia en 2000 significo mayor vigilancia por parte de los partidos de oposición. Más aún, la administración del presidente Vicente Fox esta haciendo un serio esfuerzo para aumentar la transparencia y responsabilidad en las operaciones gubernamentales. Sin embargo, México no puede borrar la corrupción sin la ayuda y cooperación de Canadá y Estados Unidos en esta área.

Recuadro 5.1 “Secuestro a la Mexicana”: Thalia y Sus Hermanas

Laura Zapata, una estrella teatral en la ciudad de México, salía del teatro después de su presentación el 22 septiembre del 2002. Pero el drama de su vida estaba comenzando. Ella manejaba el caro en el que se hermana, Ernestina Sodi, era la única pasajera. Media docena de hombres detuvieron el auto, rompieron las ventanas, y huyeron con las dos hermanas. Los secuestradores conocían precisamente que estas mujeres eran hermanas de una cantante famosa llamada Thalia, quien estaba casada con el millonario presidente de Sony Music, Tommy Mottola.



Al día siguiente, el carro abandonado fue encontrado en las afueras de la Ciudad de México. Ningún cargo se presenta ante la policía sobre el secuestro. El procurador general de la Ciudad de México, Bernardo Batíz, dijo a los reporteros que respetaba la decisión de los familiares de negociar directamente con los secuestradores. Hubo rumores que se exigía aproximadamente entre 2 y 10 millones de dólares como rescate. También hubo rumores de que Mottola había contratado negociadores privados para asegurar la liberación de sus cuñadas. Laura Zapata reapareció el 20 de octubre, y Ernestina Sodi fue liberada el 26 de Octubre. En una entrevista telefónica al siguiente día con el periodista López Dóriga, Zapata declaró "esto totalmente cambio nuestra vidas. Somos muy diferentes a como éramos antes del secuestro." Las dos hermanas dejaron México una semana después de la entrevista. Unos años más tarde, Laura Zapata se convierte en candidata para el congreso mexicano.

Este es sólo un incidente de algo que es ampliamente percibido como una epidemia de secuestro en México. Estadísticas verídicas sobre secuestradores son difíciles de encontrar. Los familiares de las victimas raramente denuncian por miedo a que la víctima pueda ser asesinada en un intento de rescate fallido, o peor, que la policía puedan ser los secuestradores.

México tiene el segundo mayor mercado de seguros para secuestros, después de Colombia. Muchos de los ricos y famosos en México contratan guardaespaldas y manejan vehículos blindados. Ellos no anuncian su agenda diaria, con la esperanza de no ser blancos de un intento de secuestro.

Pero no solo la gente famosa es secuestrada. También la gente común es victima del llamado secuestro Express. Los llamados taxis piratas sirven de vehículos para los perpetradores. Secuestran a las victimas y los llevan a los cajeros más cercanos y los obligan a sacar la máxima cantidad de dinero permitida por los bancos. Algunas veces las victimas son detenidas por varios días de forma tal que los secuestradores pueden maximizar el dinero haciendo que saquen fondos del cajero todos los días. Increíblemente, hasta septiembre del 2002 la ley no reconocía los secuestros Express como secuestros. Estos incidentes eran tratados como robos, por lo que eran considerados un delito menos grave.

Los ejecutivos de otros países son continuamente prevenidos de no tomar taxis verdes en las calles de la ciudad de México. Los taxis piratas típicamente tiene cómplices armados en determinados lugares, el taxista finge problemas con el motor y los cómplices atacan.



Alternativamente, los cómplices en otro vehículo siguen al taxi y lo paran. Es difícil que un pasajero escape de estos taxis que tienen dos puertas. Este problema ha llevado al gobierno de la ciudad de México a no conceder más permisos para taxis de dos puertas. Se espera que cada vez haya menos secuestros Express con taxis de cuatro puertas.

El secuestro es una consecuencia extrema de la falta de vigilancia y corrupción policiaca en México.

Recuadro 5.2 Los Tres Cochinitos

Las siguientes tres historias son casos de corrupción. Uno involucra a un gobernador mexicano, otro a un diputado de Estados Unidos, y otro es un caso de corrupción en el sector privado. Las escalas de corrupción son diferentes. Los fiscales norteamericanos persiguieron un caso que involucraba decenas de miles de dólares. Esto sugiere que el gobierno norteamericano (más aún, el gobierno canadiense) no está dispuesto a tolerar la corrupción incluso en bajos niveles. En contraste, México todavía lucha con la corrupción que involucren millones de dólares.

El Gobernador, el Contador, y el Narco-traficante

En abril de 1999, el gobernador de Quintana Roo cedió el poder a su sucesor y salió de la vida pública. Sin embargo, hubo dos cosas curiosas sobre esta salida. Primero, cedió poder por fax en lugar de hacerlo públicamente. Y en segundo lugar, no solamente desapareció de la vida pública, sino que desapareció de México también.

Mario Villanueva sabía que sería arrestado una vez que perdiera su inmunidad al dejar el poder en manos de su sucesor. El había estado embarcando cocaína a través de su estado para los carteles de la droga colombianos durante años, a veces usando aviones oficiales. El cobraba a los carteles \$495 dólares por libra y \$1000 dólares por kilo de cocaína que embarcaba. Después de un año de dejar el poder, fue localizado y arrestado en Managua Nicaragua y extraditado a México. El está ahora en la prisión de la palma en México esperando ser extraditado a Estados Unidos donde enfrentara cargos por narcotráfico.

Esto podría haber sido una simple historia de un político corrupto y hubiese acabado ahí. Sin embargo, eso no acabo allí. Una de las consecuencias el "Patriot Act" (la Ley Patriótica) norteamericana de



octubre de 2001, requiere la publicación de reportes financieros de corredores. Antes de pasarse el "Patriot Act", las casas de bolsa a diferencia de los bancos no tenían que reportar al gobierno las actividades de clientes y por lo tanto podía servir potencialmente como lavadores de dinero en el sistema financiero americano.

En 1995, Consuelo Márquez era corredor para Lehman Brothers. De forma tal que si un gobernador de un estado mexicano con un montón de dinero sucio por el narcotráfico acudía a Lehman Brothers, Consuelo podría ser mucho más servicial que un empleado bancario regular. Ahora los fiscales americanos acusaron al empleado de ayudar a lavar 15 millones de dólares para Mario Villanueva de 1995 al 2000. Para adquirir esos millones y más, Mario Villanueva ayudó a pasar 200 toneladas de cocaína a los Estados Unidos a través de su avión oficial y de mordidas a los policías.

Los cargos a Villanueva y Márquez son positivos debido a dos cosas: un escrutinio más cercano de las operaciones de las instituciones financieras de Estados Unidos a consecuencia de los eventos del 11 de Septiembre y del cambio de gobierno federal en México.

Secretos de Amantes

Kathryn Gannon, la estrella de pornografía canadiense, fue la amante de James McDermott Jr., quien fue el jefe de Keefe, Bruyette & Woods. McDermott admite que informó a Gannon sobre la potencial absorción del Banco Barnett por la banca SunTrust en agosto de 1997. Entonces Gannon compró 1800 acciones de Barnett. Y además compartió la información con otro amante, Anthony Pomponio. Más tarde, en 1999, McDermott y Pomponio fueron arrestados. A McDermott no se le levantaron cargos por hacer dinero en negocios ilegales. Sin embargo, él y Pomponio estuvieron en juicio juntos en la corte federal de Manhattan. Ambos fueron condenados. Gannon (quien usaba el nombre de Marilyn Starr en la industria pornográfica) voló hacia su tierra natal, a Vancouver, Canadá.

Tomó dos años que quienes la acusaban pudieran hacer extraditar a Gannon a los Estados Unidos para enfrentar cargos. Finalmente, fue extraditada, juzgada, y sentenciada el 24 de octubre de 2002 a pasar tres meses en prisión por negociar acciones con información privilegiada. Inmediatamente después, Gannon dijo a los reporteros, "Hice muchas cosas malas, pero soy una Aries aventurera y soy canadiense. Habrá una película acerca de mi vida y el tiempo en prisión ayudará a promoverla mejor – ching, ching! No hay miedo. Soy de Canadá y puedo sobrellevarlo" (Appleson 2002).



Jim Traficant: El Hombre del Cabello Extraño

El 24 de julio de 2002, James A. Traficant Jr., el antes representante en la Casa de Representantes de Youngstown, Ohio en Estados Unidos, fue sentenciado a ocho años tras las rejas y se dice que piensa lanzarse para las elecciones desde su celda – y espera ganar. El Sr. Traficant era una persona excéntrica con un bisoñé torcido y trajes de poliéster barato. Una semana antes, había sido expulsado de la Casa. Fue la segunda vez desde la Guerra Civil que la Casa de Representantes expulsaba a un miembro de sus filas (votando 420:1) por mala conducta como oficial. (El primer caso fue el de Michael “Ozzie” Myers, expulsado en 1980 por aceptar dinero de agentes del FBI que fingían ser jeques árabes buscando favores del Congreso en el escándalo de Abscam. Myers fue sentenciado por los cargos de soborno y conspiración).

Las faltas a la ética por Traficant fueron de forma que tuvo nueve distintos cargos: (1) Recibir de Anthony Bucci, Robert Bucci y de sus compañías, mano de obra y materiales gratis para su caballería a cambio de usar su influencia como oficial para su beneficio; (2) Aceptar mano de obra y materiales sin costo de Money Creek Contracting Co. y de su dueño, Arthur Sugar, a cambio de algunos favores; (3) Aceptar numerosos almuerzos, uso de automóviles y dinero para reparar su bote de John Cafaro, cuyo U.S. Aerospace Group buscaba la ayuda de Traficant para conseguir la certificación como compañía con aterrizajes de aeronaves guiadas por láser de la Administración Federal de Aviación; (4 y 5) Contratar como miembro de su equipo de congreso a Allen Sinclair a cambio de favores, incluyendo tasas preferenciales de renta por espacios de oficina y comisiones confidenciales de \$2500 del pago mensual de Sinclair; (6) Tratar de persuadir a Sinclair de destruir la evidencia y de dar falso testimonio a un juez federal; (7) Llamar a su equipo de congreso a Washington para dar mantenimiento y reparar su bote personal, y ordenando a los miembros de su equipo en Ohio para trabajar en su granja; (8 y 9) Reportar con su esposa al gobierno un ingreso de \$138,985 en 1998 y de \$140,163 en 1999 cuando las sumas eran sustancialmente superiores.

Mientras se elaboraba el caso contra Traficant, fue reelecto en el 2000. Él dijo a un reportero “¿Por qué quiere tener la historia sobre un imbecil como yo? Aunque estoy en el apogeo de mi imbecilidad. Debe saberlo” (Jacoby 2002).



Recuadro 5.3 Robando la Señal: El Caso CNI

El 27 de diciembre de 2002, CNI, una pequeña estación de televisión independiente en la Ciudad de México, comenzó a televisar la señal de una compañía rival, TV Azteca (la segunda televisora más grande de habla hispana en el mundo). Los televidentes fueron informados que dos años de litigio llevaron a una resolución del tribunal a principios de diciembre de 2002, dándole a TV Azteca el 51 por ciento de TVM (la controladora de CNI), así como control sobre las producciones de CNI. Para probar la legitimidad de la entrega de la señal de televisión, TV Azteca mostró un video de personas (aparentemente empleados de TV Azteca) entrando al complejo generador de señal de CNI, mostrando a los trabajadores de CNI unos documentos y pacíficamente tomando el control de la estación de señal.

La verdadera historia comienza a emerger al día siguiente. Las Noticias BBC describieron el ataque de TV Azteca a las instalaciones de CNI como “la más hostil absorción jamás vista.” CNI dijo tener el testimonio de siete empleados quienes aseguraban que la toma de TV Azteca había sido forzada no por abogados, si no por guardas armados con máscaras de esquí quienes mantuvieron rehenes al equipo de CNI por varias horas. El video mostrado al aire por TV Azteca se mostró como una filmación preparada. El personal de CNI recibió indicaciones de cómo actuar frente a la cámara después de que los comandos armados contratados por TV Azteca tomaron la estación a punta de pistola. También fueron otorgadas sumas de dinero al personal de CNI como “compensación” por el “susto”.

Quedó claro 48 horas después que la toma fue completamente ilegal. Sin embargo, el gobierno federal mexicano no hizo nada. Esto fue curioso, ya que el gobierno federal es técnicamente el dueño de las estaciones de señal y los dueños de las concesiones como CNI simplemente las rentan. La primera reacción del gobierno federal fue aún más extraña. La secretaría de comunicaciones y transportes de México simplemente se lavó las manos del asunto, declarando que la disputa era entre partes privadas y por lo tanto el gobierno no tenía responsabilidad de intervenir. Incluso el presidente mexicano Vicente Fox, cuando se le preguntó al respecto dijo (como bromeando), “¿Y esto qué tiene que ver conmigo?”

Tras diez días inactivos (y con mucha crítica pública), el gobierno federal decidió convocar un encuentro entre las partes para resolver el problema. Dos días llevaron a ninguna solución. El 9 de enero de 2003, por orden del secretario interior, agentes federales tomaron



Trazando Líneas en Arena y Nieve

control de la estación de señal, forzando a la estación a salir del aire y terminar la transmisión de programas de TV Azteca en el canal de CNI.

El 24 de enero, un juez de distrito mexicano ordenó al gobierno reestablecer las facilidades de transmisión a CNI y reprendió al gobierno federal por su falta de acciones al respecto. El 29 de enero de 2003, CNI estaba de nuevo al aire. Fue hasta entonces cuando el otro lado de la historia salió a los medios masivos. Las noticias reportaron la historia como la victoria del desvalido en una batalla de David y Goliat. Por ejemplo, Inter Press Services publicó un reportaje con el encabezado, "Independent Station Defeats Giant" (Estación Independiente Vence a Gigante).