

La experiencia francesa[§]

André Cuisset

Voy a abordar la experiencia de Francia frente a la lucha contra la corrupción. No sé si es uno de los mejores ejemplos a seguir, pero Francia se esfuerza en poner en marcha las recomendaciones de las convenciones internacionales.

Indicadores internacionales de la corrupción en Francia

En primera instancia voy a presentar la problemática de la corrupción en Francia, desde una percepción tanto externa como interna. Veremos los indicadores de Transparencia Internacional, que son prácticamente los únicos que existen sobre la percepción del fenómeno de la corrupción en mi país y por último vamos a hacer un paralelo entre Francia y México.

En la escala de medición de Transparencia Internacional (TI) –cuyas calificaciones van de 0 a 10– Francia se encuentra dentro de los

[§] Versión de audio editada.

países que alcanza 10 en esta materia, factor que muestra ausencia de corrupción. México está con una percepción de tres a cinco.

Sin embargo tenemos otro factor de medición que es el Índice de Corrupción de los Países Exportadores (ICPE), en el que no estamos en una buena posición. Tenemos una larga tradición de corrupción dentro de los mercados públicos internacionales, en particular en África. En Europa somos uno de los peores Estados en esta materia, estamos en la posición 15.

Índice de corrupción de países en el extranjero

Rango	País	Resultado promedio	Parte de las exportaciones mundiales (% 2005)	Ratificación Convención OCDE ¹	Ratificación CNUCC ²
1	Suiza	7.81	1.2	X	
2	Suecia	7.62	1.3	X	
3	Australia	7.59	1.0	X	X
4	Austria	7.50	0.5	X	X
5	Canadá	7.46	3.5	X	
6	Reino Unido	7.39	3.6	X	X
7	Alemania	7.34	9.5	X	
8	Países Bajos	7.28	3.4	X	
9	Bélgica	7.22	3.3	X	
10	Estados Unidos	7.22	8.9	X	
11	Japón	7.10	5.8	X	
12	Singapur	6.78	2.2		
13	España	6.63	1.9	X	X
14	Emiratos Árabes Unidos	6.62	1.1		
15	Francia	6.50	4.3	X	X

¹ Convención para Combatir el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Transnacionales, conocida también como Convención de la OCDE.

² Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Hagamos el paralelo entre Francia y México: veamos cómo se comportan ambos países en una encuesta sobre personas que han pagado o que declaran haber pagado dentro de los 12 meses anteriores, ellos

o sus familia, un soborno, cualquiera que sea; en la encuesta se evaluaron sobornos a la policía y la educación.

En Francia, sólo dos por ciento de las personas interrogadas, aproximadamente 1 020, han reconocido haber pagado un soborno. En México es mayor, 28 por ciento reconocieron haberlo hecho.

Países más afectados por el pago de sobornos

Porcentaje de encuestados que pagaron algún soborno durante los últimos 12 meses	Más de 40%	Albania, Camerún, Gabón, Marruecos
	16-40%	Bolivia, Congo, República Checa, República Dominicana, Grecia, Indonesia, Kenia, México , Moldavia, Nigeria, Paraguay, Perú, Filipinas, Rumania, Senegal, Ucrania, Venezuela
	6-15%	Argentina, Bulgaria, Chile, Colombia, Croacia, Hong Kong, India, Kosovo, Luxemburgo, Macedonia, Pakistán, Panamá, Rusia, Serbia, Tailandia
	5% o menos	Austria, Canadá, Dinamarca, Fiyi, Finlandia, Francia , Alemania, Islandia, Israel, Japón, Malasia, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Singapur, Sudáfrica, Corea del Sur, España, Suecia, Suiza, Taiwán, Turquía, Reino Unido, Estados Unidos

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional de 2006.

La corrupción afecta la vida política en gran medida

Más de 70%	Bolivia, Camerún, Grecia, Corea del Sur
51-70%	Albania, Argentina, Bulgaria, Chile, Croacia, Francia , Gabón, Hong Kong, Indonesia, Israel, Italia, Kenia, Macedonia, México , Nigeria, Perú, Paraguay, Filipinas, Polonia, Portugal, Rumania, Sudáfrica, Rusia, Senegal, España, Turquía, Reino Unido, Ucrania, Estados Unidos
31-50%	Canadá, Colombia, Congo-Brazzaville, República Checa, República Dominicana, Fiyi, Alemania, Islandia, India, Japón, Kosovo, Moldavia, Marruecos, Pakistán, Panamá, Serbia, Singapur, Tailandia, Venezuela
11-30%	Austria, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo, Malasia, Países Bajos, Noruega, Suecia, Suiza

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional de 2006.

Lo que es interesante es que Francia y México se acercan en la percepción que la gente tiene de que la corrupción afecta la vida política en gran medida, entre 51 y 70 por ciento de los encuestados lo ven así.

Me enfocaré en la lucha anticorrupción: a título personal nunca en mi vida, hasta ahora, en Francia, me ha tocado pagar un soborno a un policía o a alguien de una administración para favorecer una autorización o algún otro trámite; sin embargo, hay casos, pero no está institucionalizado.

Por otro lado, en el nivel de la gran corrupción, de la corrupción en materia de licitación de mercados y contratos públicos, sí tenemos un gran problema.

¿Cómo valoran los encuestados la lucha de su gobierno contra la corrupción? En Francia tenemos que 45 por ciento, es decir, casi la mitad de las personas interrogadas consideran que la lucha del Gobierno es ineficaz. Es un poquito más que el promedio de los países interrogados de la Unión Europea. Pero en México tenemos 43 por ciento que consideran que el Gobierno no lucha contra la corrupción, sino que además la fomenta.

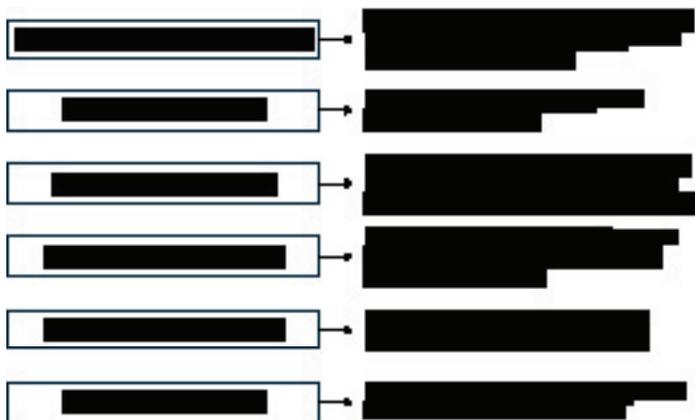
En México hay un gran desfase en relación con el promedio de los países latinoamericanos que participaron en esta encuesta, en los que sólo 29 por ciento consideran que la lucha del Gobierno es ineficaz.

Cómo valoran los encuestados la lucha de su gobierno contra la corrupción (todos los países)

	Muy eficaz	Eficaz	Ineficaz	No lucha contra la corrupción	No lucha contra la corrupción sino que, además, la fomenta	NS / NC
Francia	1%	14%	45%	18%	15%	5%
Unión Europea y resto de Europa occidental	4%	18%	42%	14%	14%	8%
México	0%	9%	27%	20%	43%	0%
Latinoamérica	7%	18%	29%	19%	23%	4%

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional 2006.

Tipología de la corrupción



Para abundar en la tipología de la corrupción, mencionaré seis diferentes manifestaciones:

1. La corrupción pública común, donde se establece una relación ciudadano-administración pública, en cuanto a favores, autorizaciones, tráfico de influencias.
2. La corrupción privada en negocios, que pone en riesgo empresas, es decir, afuera de la administración pública; aquí vamos a tener por supuesto favores, inteligencia económica, acuerdos entre monopolios, infracciones dentro de la administración empresarial, entre otros.
3. La corrupción pública en negocios, en donde se establece una relación entre empresas y administración pública, y por supuesto, el más importante sector es el de los contratos públicos, pero también los favores, autorizaciones, tráfico de influencias y monopolio.
4. Existe también la corrupción política en negocios: política, sindicatos, empresas, administración pública, son los cuatro participantes en este nivel, en donde vamos a encontrar por supuesto financiamiento político, contratos públicos, autorizaciones, tráfico de influencias.
5. Saqueo de fondos públicos, con desvíos individuales u organizados por parte de funcionarios, políticos, sindicatos.

6. La parte suprema es la corrupción pública ligada con el crimen organizado: favores, obsequios, contratos públicos y control de la administración pública, por parte, por supuesto, del crimen organizado.

Gran corrupción en Francia

Ligados a la gran corrupción en Francia tenemos lo que se conoce como *affaires*:

- Desde los años noventa hasta ahora, Urba Gracco ha financiado ocultamente al Partido Socialista, esto es muy conocido y es una de las razones –no es la razón– por las que cada cinco años en Francia teníamos una fracción de ciudadanos que en una elección votaban por la izquierda y a la siguiente lo hacían por la derecha, muy fluctuante, únicamente influenciados por este tipo de asuntos político financieros y criminales.
- El caso de la Sociedad Auxiliar de Empresas (SAE), la número uno en trabajos públicos en Francia, que se dedicó a falsificar facturas de 1986 a 1992. Entre los inculcados estaban los exalcaldes de Avignon y de Aix, en Provençe.
- La alcaldía de Niza con su famoso alcalde al que encontramos después vendiendo chicharras en Paraguay.
- La corrupción en futbol profesional.
- Los contratos viciados del Ministerio de Justicia, en particular todos los contratos de equipamiento informático.
- El famoso caso de venta de buques de guerra a Taiwán.
- GIFCO, financiamiento del Partido Comunista, caso que empecé a investigar en 1993 y que terminó en 2001 con la presentación de su secretario general ante el tribunal.
- Contratos viciados de los arsenales militares de Toulon, en el sur de Francia.
- Contratos públicos también de la región de Ile-de-France, esto es muy particular porque había un pacto de repartición de todo el botín de la corrupción, en particular para la construcción de colegios y entre los partidos políticos.

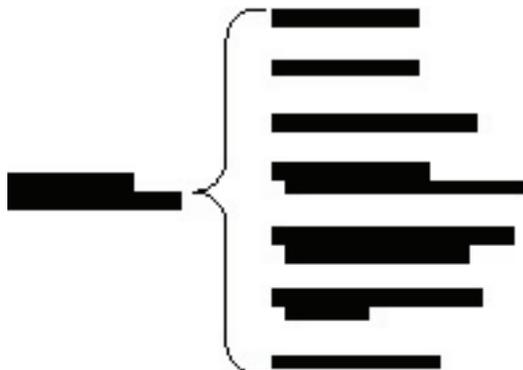
- Los empleos ficticios de las habitaciones de renta moderada de la alcaldía de París, sobre lo que nuestro expresidente, Jacques Chirac, que ya no cuenta con inmunidad, va a tener que responder frente a unos jueces.
- El exalcalde de Cannes, Michel Mouillot, en el sur de Francia, fue perseguido por un caso de soborno en el ramo inmobiliario.
- Clearstream es un caso que también mezcla el lavado de dinero, pero al más alto nivel, esto costó, hace dos años, la audiencia del primer ministro de Francia, Dominique de Villepin, ante un juez de instrucción. En 1991, nuestro primer ministro en función se suicidó por una oscura historia de un préstamo de 100 mil dólares.
- Charles Pasqua, un exministro del interior, ahora está compareciendo ante la Corte de Justicia de la República, que es una corte especial para los exministros.
- Tenemos en la actualidad un juicio sobre la empresa francesa petrolera Total por sus bonos en África, bonos por supuesto emitidos contra las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- En la Unión de las Industrias y Profesionales de la Metalurgia hay un caso sobre desvío de fondos de la contabilidad de su sindicato para pagar bonos a otros sindicatos: comunistas, socialistas, etcétera.

Como puede verse no es un recuento exhaustivo; sin embargo, tenemos una larga tradición de corrupción en asuntos político financieros en Francia.

Affaires: gran corrupción en Francia



Política de Francia ante la corrupción



Actualmente contamos con una política anticorrupción, un aparato represivo y preventivo, con un enfoque reactivo, dinámico y constructivo, basado en el análisis de riesgos.

El primer ministro es quien analiza este tipo de riesgos. Se da una prevención ética dentro de las empresas, en particular en las administraciones públicas, mediante una política de represión penal. Si hay corrupción, el asunto va primeramente al juez, no es un caso que se queda en manos de una administración pública y que se resuelva de manera interna sin una sanción penal; tratamos de luchar contra la impunidad y hay que reconocer que tenemos muchos casos de exministros y exsecretarios de partidos condenados por corrupción o por financiamiento ilegal de la clase política. Debe darse una transposición rápida de las recomendaciones internacionales, que no se lleve más de dos años, como máximo.

Tenemos también un sistema legal, penal y operativo completo, especializado y basado en la transparencia del sistema económico y la rendición de cuentas, pero sabemos que a pesar de las recomendaciones de la OCDE, desde el año 2000, normalmente ya no se pueden pagar comisiones externas.

En Francia, hasta el año 2000 en que aplicamos la Convención de la OCDE sobre la comisión de los funcionarios extranjeros, el pago de las comisiones estaba registrado oficialmente en la contabilidad y permitía deducir impuestos, para este rubro había una línea contable que decía: “Pago de comisiones externas”.

Desde ese mismo año ya no se puede debido a muchos casos de corrupción manifiesta. Recordemos el de Miguel Ángel Rodríguez, ex-presidente de Costa Rica y exsecretario general de la Organización de Estados Americanos, quien, por el pago de un millón de dólares sobre una renta de derechos de telefonía celular a una empresa francesa, fue descubierto. Encontramos el mismo caso en la CIA.

Pilares de la lucha contra la corrupción



En Francia tenemos organismos que son los pilares principales de la lucha contra la corrupción: el Servicio Central de Prevención de la Corrupción (SCPC), que depende del Ministerio de Justicia, pero directamente del primer ministro, es un servicio a cargo de 11 altos funcionarios multiinstitucionales –con un representante de cada institución.

Tracfin es nuestra unidad de investigación financiera contra el lavado de dinero. Corresponde a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en México.

Tenemos también una unidad, la Brigada Central de Lucha Contra la Corrupción (BCLC), que está dentro de la Dirección Central de la Policía Oficial del Ministerio del Interior francés. Y es muy interesante, porque los funcionarios que la componen son multidisciplinarios: policías, gendarmes, aduaneros, inspectores tributarios.

En el nivel de la justicia del Ministerio Público tenemos lo que se llaman JIRS, jurisdicciones interregionales especializadas en materia financieras y de lucha contra el crimen organizado, que se compone de fiscales y de jueces de instrucción altamente especializados.

Y en el nivel de jurisdicción de juicio tenemos tribunales correccionales especializados. La Ley de Lucha Contra el Crimen Organizado de 2004 determina que haya uno o varios tribunales correccionales que sean especializados en materia financiera y de corrupción.

En el ámbito de los tribunales tenemos la Alta Corte de Justicia que está únicamente para juzgar al presidente de la República cuando comete delitos durante su función. Después tenemos la Corte de Justicia de la República que está para juzgar a los ministros.

Tenemos un Ministerio Público especializado en cuanto a la persecución de delitos, tenemos el Pueblo Económico y Financiero (PEF), que surgió en el año 2000, son grupos de expertos multidisciplinarios que apoyan a los fiscales y jueces de instrucción en la lucha contra los casos financieros complicados.

Internacionalmente nos apoyamos en Eurojust, una agrupación europea en el ámbito de la justicia. En cuanto a la persecución judicial tenemos el apoyo de los servicios regionales de la policía oficial de la zona media, la llamada Inteligencia General y la Seguridad Pública; Interpol de Europa, Europol; TRACFIN es un organismo de inteligencia con información financiera mundial. Otro similar es el Grupo Egmont que es únicamente europeo.

Ficoba es un fichero de cuentas bancarias. En este fichero está registrada cualquier persona que abra una cuenta bancaria en cualquier banco del territorio nacional y de ultramar. Esta es una muy útil herramienta para los investigadores, pues cuando queremos identificar a una persona tenemos un informe histórico gracias a su cuenta bancaria. Nos permite seguir a una persona en el plano financiero.

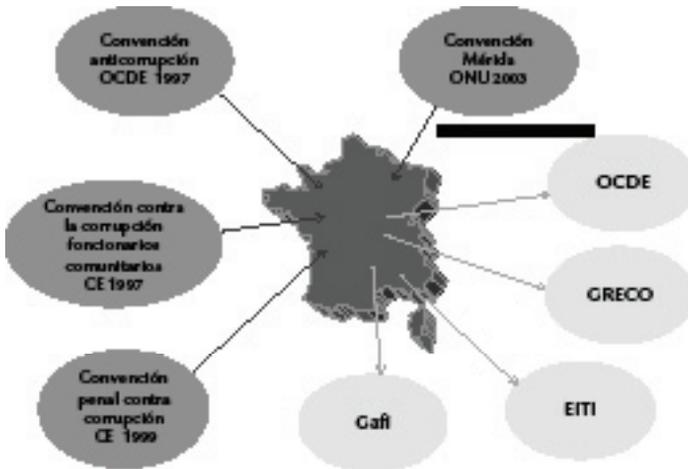
Desde 2005 contamos con la Plataforma de Identificación de Activos Criminales, PIAC, que depende de nuestro servicio antilavado; son policías, gendarmes también, y se dedican únicamente al rastreo y a confiscar los activos criminales; se basan en una red internacional europea, *Access Recording International Network*, que es una red formada por 45 países y organizaciones internacionales, esencialmente europeas, que se dedica, de manera informal, a intercambiar información con relación

al rastreo internacional de activos criminales y también a preparar bloques, a solicitud de otros países.

Puedo anunciar que México va a ser ciertamente el primer país de Latinoamérica en entrar dentro de esta red internacional.

Compromisos internacionales

- Francia responde a los compromisos europeos de la Convención contra la Corrupción de Funcionarios Comunitarios de la Comunidad Europea de 1997
- Ha adoptado la Convención Anticorrupción en la OCDE, de 1997
- También la Convención Penal contra la Corrupción, de 1999
- Parcialmente los acuerdos de la Convención de Mérida de las Naciones Unidas, fue uno de los primeros países en firmarlos y después los ratificó en 2005
- Es miembro de la OCDE
- Es miembro del GRECO, un grupo de países contra la corrupción en Europa
- Es también miembro del Grupo de Acción Financiera (Gafi) contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo
- De EITI, que es la Iniciativa de Transparencia para la Industria Extractiva



Instrumentos jurídicos clave

En Francia contamos con una legislación viva contra la corrupción. Por viva quiero decir que no es estática.

Nos basamos en los códigos penal, de proceso penal, electoral y el de contratos públicos.

Instrumentos jurídicos clave

- Código penal
- Código procesal penal
- Código electoral
- Código de contratos públicos
- Ley 93-122, del 29 de enero de 1993, sobre prevención de la corrupción y transparencia de la vida económica y de los procedimientos públicos
- Ley 96-392, del 13 de mayo de 1996 sobre la lucha contra el lavado de dinero y el tráfico de estupefacientes
- Ley 2000-595, del 30 de junio de 2000, modificando los códigos penal y procesal penal, relativa a la lucha contra la corrupción
- Ley 204-2004, del 9 de marzo de 2004, adaptación de la justicia a las evoluciones de la criminalidad
- Ley 2005-750, del 4 de julio de 2005, adaptación al derecho comunitario dentro del ámbito de la justicia
- **Proyecto de ley contra la corrupción 2007**

En cuanto a las disposiciones de financiamiento electoral tenemos un tope legal por persona, debidamente identificada, de 4 600 euros; las empresas o personas morales tienen prohibido financiar partidos políticos; tenemos establecido un tope de gastos electorales; reembolso por parte del Estado de 50 por ciento del tope de gastos autorizados, y rendición de cuentas y control por la Comisión Nacional de Cuentas de Comicios y Financiamientos Políticos.

El Servicio Central de Prevención de la Corrupción es un servicio calve de 11 funcionarios multinstitucionales que tienen una función de centralizar la información necesaria en la detección y en la prevención de la corrupción; es decir, que tienen una función de identificar la tipología y los riesgos de corrupción en todos los sectores, privados y públicos, de la sociedad francesa.

Es también un órgano de consulta para las autoridades judiciales. Tienen acciones de sensibilización e información; desarrollan también actividades internacionales mediante la OCDE, las Naciones Unidas, la Comunidad Económica Europea, el Grupo Antifraude de la Unión Europea, conjuntamente con el Servicio de Cooperación Técnica Internacional de la policía francesa, y establecen acuerdos de colaboración con empresas públicas y privadas de diferentes países.

Tienen un acuerdo de cooperación con empresas públicas y privadas, diálogos, información para mejorar la ética, la información y la sensibilización. En febrero o marzo de 2008, jueces de instrucción especializada de la Secretaría de la Función Pública de México recibirán el curso de una semana que imparte el Servicio Central de Prevención de la Corrupción francés.

Sanciones penales para la incurrencia en corrupción y tráfico de influencias

Pública

Únicamente para la corrupción y el tráfico de influencias contamos con diversas disposiciones:

- Para la corrupción y tráfico de influencias por funcionarios públicos, tanto activa como pasiva, hay una sanción de 10 años de cárcel y el pago de 150 mil euros
- En cuanto a ventajas en contratos y servicios públicos y en contra de la libertad e igualdad de acceso, cinco años y 75 mil euros
- Malversación de escrituras, títulos, fondos públicos o privados por funcionarios públicos, 10 años y 150 mil euros
- Para corrupción y tráfico de influencias activas de funcionarios públicos, 10 años y 150 mil euros
- Diferentes tipos de malversación, por ejemplo, por terceros, más de 10 años y 150 mil euros
- Tráfico de influencias –solicitar o aceptar–, cinco años y 75 mil euros

Privada

Pero lo que es muy interesante, es que desde 2005 tenemos sanciones en actos de corrupción por personas no ejerciendo una función pública, es decir, la corrupción privada. Es el tráfico de influencias, artículo 445-1 del código penal, con sanciones de cinco años de cárcel y pago de 75 mil euros.

El hecho de proponer en cualquier momento, directa o indirectamente, cualquier tipo de oferta, promesa, donación, presente o ventaja con el fin de obtener la realización o el dejar de realizar un acto propio de su actividad o función, violando sus obligaciones legales, contractuales o profesionales, por parte de una persona que, sin ser depositaria de autoridad pública o estar encargada de una misión de servicio público, desarrolle, en el marco de una actividad profesional o social, una función de dirección o un trabajo para una persona física o jurídica o para cualquier organismo, se conoce como *tráfico de influencias*.

La corrupción activa y/o pasiva es un hecho cometido por una persona que, sin ser depositaria de autoridad pública ni estar encargada de una misión de servicio público, desarrolle en el marco de una actividad profesional o social una función de dirección o un trabajo para una persona física o jurídica o cualquier organismo, y solicite o acepte, en cualquier momento, directa o indirectamente, cualquier tipo de oferta, promesa, donación, presente o ventaja propia de su actividad o de su función, o que facilitado por su actividad o función violan, por realizar o abstenerse de realizar sus obligaciones legales, contractuales o profesionales.

Proyecto de ley 2007

- El proyecto de ley que tenemos actualmente amplía el delito de corrupción de los agentes públicos extranjeros más allá del comercio internacional, e introduce el delito de corrupción pasiva de agentes públicos y electos de otros países, así como de agentes de las organizaciones internacionales. Actualmente sólo tenemos tres artículos del código penal que están relacionados con la corrupción, con el proyecto de ley vamos a tener 12.

- Incluye sanciones a actos de intimidación y corrupción de testigos que se oponen al buen funcionamiento de la justicia extranjera e internacional.
- El tráfico de influencias de agentes de las organizaciones internacionales permite a los investigadores utilizar técnicas especiales de investigación que empleamos contra el crimen organizado, en particular la infiltración, la interceptación y grabación de comunicación en la violencia de bienes y personas.
- En el ámbito del código de trabajo, integra artículos que van a ponderar a los testigos y denunciantes de actos de corrupción. Eso es nuevo porque no lo teníamos antes para incitar y también proteger las denuncias de corrupción. Eso también está dentro de un proyecto mexicano.

Sin embargo, a pesar de este arsenal, siguen ocurriendo casos.

Ya no queremos ver más ministros acusados. La reforma del financiamiento de los partidos políticos no cambió nada, sobre el fondo se esconde ahora lo que se hacía antes de manera abierta.

Hay muchos casos que lo permiten, hablo de los paraísos fiscales, de las consultoras internacionales que permiten mover fondos para continuar satisfaciendo actos brutales de funcionarios públicos o, sobre todo, para obtener mercados ante la guerra económica en el ámbito mundial.