Artículo de Reflexión

México y los Convenios Internacionales contra la corrupción

Mexico and International Anti-corruption Conventions

Michel Antonio Solís – Barrios
Universidad Autónoma Metropolitana, ciudad de México, México
michelsolisb@gmail.com

Gilberto Cárdenas – Cárdenas
Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, España
gilberto.cardenas@uam.es

Revista Científica Profundidad Construyendo Futuro
vol. 20, núm. 20, p. 62 - 76, 2024
Universidad Francisco de Paula Santander, Colombia
ISSN: 2422-1783
ISSN-E: 2422-2518
Periodicidad: Semestral
profundidad@ufpso.edu.co

Recepción: 15 septiembre 2023
Aprobación: 29 diciembre 2023

DOI: https://doi.org/10.22463/24221783.4324

URL: http://portal.amelica.org/ameli/journal/737/7374829012/

Resumen: En este artículo se realiza un análisis sobre el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por los Estados Unidos Mexicanos en la Convención Interamericana Contra la Corrupción, la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. Para lograr el objetivo propuesto se plantea una investigación dividida en cuatro apartados: en primer lugar, se discute el concepto de corrupción más allá de un término simplista que acuña sólo los delitos que forman parte de los actos de corrupción; en segundo lugar, se analizan los convenios internacionales como instrumentos de gobernanza global; en el tercero, se identifican los convenios ratificados por México en su lucha contra la corrupción, y por último, se realiza un análisis sobre cuáles han sido las medidas diseñadas por México para combatir la corrupción a nivel nacional basadas en los instrumentos de cooperación internacional. A manera de conclusión se puede afirmar que México ha cumplido con los compromisos adquiridos en los tres convenios internacionales, al menos a nivel legal, no obstante, el problema se centra en la falta de una supervisión eficaz de las medidas adoptadas.

Palabras clave: Corrupción, México, Convenios Internacionales, Naciones Unidas, OCDE.

Abstract: This article analyzes Mexico's compliance with its international commitments under the Inter-American Convention Against Corruption, the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials and the United Nations Convention Against Corruption. In order to achieve the proposed objective, the research is divided into four sections: first, the concept of corruption is discussed beyond a simplistic term that only includes crimes that are part of acts of

corruption; second, the international conventions are analyzed as instruments of global governance; third, the conventions ratified by Mexico in its fight against corruption are identified; and finally, an analysis is made of the measures designed by Mexico to combat corruption at the national level based on the instruments of international cooperation. As conclusion, it can be stated that Mexico has complied with the commitments acquired in the three international conventions, at least at the legal level; however, the problem is centered on the lack of effective supervision of the measures adopted.

Keywords: Corruption, Mexico, International Conventions, United Nations, OECD.

1. Introducción

Desde finales del siglo XX la sociedad internacional ha puesto su mirada en el desequilibrio político, económico y social que genera la corrupción en los Estados. Tales irregularidades se presentan como debilidad institucional, sobrerregulación y desconfianza en las instituciones, mermando así el sistema político democrático. La corrupción tiene "repercusiones directas en la vida cotidiana de los ciudadanos, sea cual sea su nacionalidad, género, edad, posición económica o nivel de estudios porque está arraigada en el funcionamiento de los gobiernos" (Bautista- Farías, 2013); a la vez, fortalece monopolios por la endeble toma de decisiones políticas y por el débil sistema de competencia de empresas y productos que la profunda incertidumbre apoya, generando corrupción adicional (Malem, 2000).

Villoria, M. (2006) advierte que la corrupción crea desconfianza en el Estado, así como daños en el sistema económico y social, daña el Estado de Derecho, genera apatía política, aumenta la pobreza, surgen irregularidades en las inversiones públicas, entre otras circunstancias. Los gobiernos de los Estados establecen de manera diferente los incentivos, tanto para empresas, como para los políticos e individuos. Esta divergencia en la creación de incentivos hacia la sociedad "[...] generó estancamiento económico e inestabilidad política, guerras civiles y golpes de estado mientras los distintos grupos luchaban por los beneficios que acarreaba el poder" (Acemoglu y Robinson, 2012).

La corrupción socava al Estado de Derecho y viola los Derechos Humanos, daña la calidad de vida y permite el desarrollo del crimen organizado, del terrorismo y de más amenazas que atentan contra la seguridad humana[1].

Es por todo ello, que la comunidad internacional decide intervenir para paliar el problema de la corrupción en el mundo, mediante la gobernanza global que hace que los países tomen medidas que puedan prevenir y combatirla sin reducir su soberanía nacional, siempre en favor del fortalecimiento de la democracia, de las relaciones bilaterales o multilaterales y de las sociedades mismas.

La lucha contra la corrupción ha cambiado paradigmas, ya no solo es vista como un asunto de interés nacional, sino que ahora ha alcanzado tal relevancia que se ha incorporado a la agenda internacional, donde la cooperación entre Estados es un eje rector para el combate eficaz. Con esto se han ampliado sus responsabilidades, ya que ahora también tienen que evitar que sus problemas de corrupción alcancen y transgredan a otros Estados soberanos.

Modelo de publicación sin fines de lucro para conservar la naturaleza académica y abierta de la comunicación científica
PDF generado a partir de XML-JATS4R

Con base en estas premisas, el objetivo de este artículo es analizar si los Estados Unidos Mexicanos ha cumplido con los compromisos internacionales adquiridos en las Convenciones Anticorrupción: la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC), la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (Convención de la OCDE) y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (UNCAC por sus siglas en inglés).

Para lograr el objetivo propuesto se ha analizado de forma individual cada uno de los convenios suscritos por México para extraer los compromisos internacionales en ellos incluidos, y poder realizar un seguimiento sobre la implementación y funcionamiento de las instituciones administrativas y normativa legal que debe cumplir el Estado mexicano.

El artículo está dividido en cuatro apartados: en primer lugar, se plantea el concepto de corrupción más allá de un término simplista que acuña sólo los delitos que forman parte de los actos de corrupción; en segundo lugar, se analizan los convenios internacionales como instrumentos de gobernanza global; en el tercero, se identifican los convenios ratificados por México en su lucha contra la corrupción, y por último, y antes de las conclusiones, se realiza un análisis sobre las medidas diseñadas por México para combatir la corrupción a nivel nacional basadas en los instrumentos de cooperación internacional.

2. Concepto de corrupción

La corrupción ha rebasado las capacidades de acción de un Estado para la resolución del conflicto a través de políticas públicas, pues se ha convertido en un problema que migra tan rápido que ha acaparado el interés internacional. A pesar de los esfuerzos que algunos países han hecho de forma continua, aunque también aislada e independiente, no se han logrado mayores resultados en la lucha contra este ilícito en los ámbitos político, económico y social; en parte, por la inexistente adopción de un concepto unánime que entienda a la corrupción de forma general y, a la vez, integral.

Hablar de corrupción puede ser tan complicado como interesante porque no hay un concepto unívoco. Aunque todos sabemos que puede ser un calificativo que reste valor con diferentes significados, por ejemplo, el pecado, la inobservancia, la inmoralidad, la ilicitud, entre otros (Vásquez y Montoya, 2011), en realidad, los diferentes campos centrarán su atención según su actividad, como ejemplo el de la

economía, es decir, en los efectos que la corrupción causa al desarrollo económico doméstico o a nivel internacional en las

transacciones entre países (Artaza, 2016), lo que genera una falta de consenso en la definición del concepto.

Para dar una respuesta a la pregunta ¿Qué es corrupción?, es necesario ir más allá del análisis de un área de estudio. Por lo pronto, solo se podría responder que depende de "las redes de conceptos y contextos dentro de los cuáles se desenvuelve el respectivo uso del término" (Vásquez y Montoya, 2011).

Vásquez y Montoya (2011), ya advertían que "el concepto de corrupción ordinariamente usado por las instituciones nacionales e internacionales, públicas o privadas, que luchan contra la corrupción es sumamente variable en su contenido, y dúctil en su utilización, lo cual hace difícil establecer un significado unívoco", lo cual puede "acarrear muchos problemas, quizás el más importante lo encontramos en el ámbito legal".

Hasta ahora la legislación se ha limitado a desarrollar el concepto de corrupción a través de normas de conflicto, es decir, no lo ha definido taxativamente, sino que se ha ceñido a remitir su definición a otros tipos de normas, por ejemplo, a las normas penales" (Cárdenas, et al., 2017).

Esta tarea es de tal relevancia que la han intentado recoger en los instrumentos internacionales, no obstante, se utiliza en un sentido amplio y, en el mejor de los casos como en la Convención Interamericana Contra la Corrupción, se arriesgan a enlistar algunos actos que deben ser considerados como corruptos, limitando el concepto.

En el caso del Convenio de Naciones Unidas Contra la Corrupción (UNCAC), tampoco se define el término de corrupción, sino que se limita a señalar que los Estados signatarios deben adoptar medidas tanto para prevenir, como para luchar en contra de la corrupción.

Por otro lado, la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, aborda el tema de la corrupción activa, sin embargo, no define de una forma global lo que significa pensar en corrupción.

En resumen, los convenios internacionales ceden la tarea de definición del delito a las legislaciones nacionales, según el contexto específico doctrinal y de jurisprudencia de cada Estado. Sin embargo, "[...] no tiene mucho sentido si no se clarifica de qué se está hablando, es decir, qué se entenderá por corrupción" (Artaza, 2016). Por tanto, para la definición de corrupción no puede ceñirse a una inclinación jurídica como lo hacen algunas propuestas conceptuales. La extorsión o la malversación no pueden ser los únicos estandartes de la corrupción, aquellos solo son la punta del iceberg. Estas acciones delictivas solo son diferentes ejemplos de corrupción, más no una definición.

Un acto de corrupción no necesariamente apela a una acción penal, "tal es el caso de los llamados "pagos de engrase", "pagos acelerados" o "pagos de peaje". Que este tipo de pagos esté prohibido dependerá de cada sistema jurídico; corrupción e ilegalidad penal son conceptos diferentes e independientes" (Malem, 2016); por ello, se necesita la definición de corrupción desde un punto de vista doctrinal, aunque esto sea complejo debido al carácter poco preciso e incluso ambiguo que se le ha otorgado desde esta mirada (Cárdenas, et al., 2017).

Algunos autores como Bakre (2007) y Sikka (2008) afirman que "la corrupción se asocia fundamentalmente a las actividades de los políticos, presidentes, dictadores, burócratas y funcionarios públicos" (Cárdenas, et al., 2017); Salinas y Salinas, sugieren que "la corrupción se centra en aquellas actividades en la que los empleados públicos, burócratas, legisladores o políticos abusan del poder que se deriva de la posición que ocupan persiguiendo su propio interés" (Salinas y Salinas, 2007); Andvig y Fjeldstad (2000), entiende la corrupción como una interacción entre lo público y lo privado, es decir, entre "gobierno" y "economía de mercado".

Necesariamente, estas definiciones incorporan el abuso de poder que otorga la función pública, con el objetivo de obtener un beneficio privado y personal, ya sea para terceros o para sí mismo. Sin embargo, se sigue personalizando a la corrupción porque se asume que "es la implicación de los agentes públicos lo que caracteriza a la corrupción" (Salinas y Salinas, 2007). Cárdenas, et al., (2017) escriben que también debe tenerse en cuenta el ámbito privado, ya que "[...] existe dentro y entre las empresas privadas, con o sin agente estatal" (Cárdenas, et al., 2017), en consecuencia, el concepto no debe limitarse únicamente al sector público, sino que debe incorporar esta relación de ida y vuelta que tienen ambos sectores.

Así, entendamos la corrupción no solo como el uso de los recursos públicos para el beneficio privado, sino como una herramienta que funciona esencialmente con ayuda del abuso de poder para alcanzar determinados beneficios más costosos o en algunos casos inalcanzables (Malem, 2000), lo que significa que los actores pueden ser también privados, pues en el uso y abuso de poder no hay distinción de sectores.

Transparencia internacional (2009), por su parte, hace una definición corta, pero precisa.

Para esta organización internacional, corrupción es el uso de poder para beneficio propio. Está claro que esta organización internacional elimina el carácter personalista que ha adquirido el concepto, para generar mayor conciencia de que la corrupción va más allá de una lista de delitos que, en su mayoría, es escasa e incompleta.

Un concepto de corrupción unánime debe buscar reconciliar la dicotomía entre la corrupción pública y privada como lo proponen

Cárdenas et al., (2017). Los autores entienden la corrupción como "[...] un acto u omisión en el ejercicio de un poder de decisión (ya sea en el sector público o en el sector privado) que busca generar un beneficio, de cualquier naturaleza (económico, social, político, etc.) para sí mismo o para terceras personas, y que puede estar sancionado legalmente (penal, civil o administrativamente)".

En este artículo se entenderá la corrupción como una actividad ilícita, ejecutada mediante el abuso de poder ejercido desde la posición, ya sea pública o privada, que se ocupa en la organización social, a través de prácticas racionales e intencionadas, en la realización o en la omisión de sus funciones de forma directa o indirecta, para alcanzar determinados beneficios (económicos, políticos, sociales, legales, entre otros) personales o de grupo que, en algunos casos, pueden llegar a ser inalcanzables por los altos costos que representan.

3. Contexto de la corrupción en México

La corrupción afecta a la mayoría de los países de América Latina y México no es la excepción. El último informe para la región de América publicado por Transparencia Internacional, el 25 de enero de 2022, indica que, de los treinta países analizados, la mayoría ha tenido escasos o nulos avances, y que en los últimos diez años han retrocedido en su lucha contra la corrupción. En América se mantiene una media de 43 puntos en el Índice de Percepción de Corrupción (IPC), lo que significa que casi dos tercios de los países han obtenido una calificación menor a 50 en una escala de 0 a 100 (donde 100 es menor nivel de corrupción). En ese periodo únicamente dos países tuvieron avances significativos (Guyana y Paraguay), mientras que Estados Unidos dejó de ser parte de los 25 mejores puestos desde el año 2012.

Por su parte, México tampoco ha avanzado en la lucha anticorrupción a pesar de haber adquirido este compromiso internacional hace más de 20 años. El puntaje obtenido en el IPC ha oscilado entre los 28 a 35 puntos en los últimos diez años (2012-2021), como lo muestra la gráfica 1.

Figura 1.

Índice de percepción de corrupción (IPC) de México 2012-2021.

Transparencia Internacional

Se observa un mínimo repunte en los primeros años de gobierno de Enrique Peña Nieto y de Andrés Manuel López Obrador; no obstante, esta pequeña mejoría se ha detectado al inicio de cada gobierno federal, y a mitad de gobierno regresa el descenso como lo muestra la gráfica 2, por lo que no representa un cambio real, ya que el país latinoamericano sigue teniendo una media baja en el Índice de Percepción de la Corrupción.

Durante el periodo 2012-2021, México no ha logrado una mejor puntuación que los 35 obtenidos en 2014, mientras que de 1995 a 2011, su mejor puntaje ascendió a 3.7 en una escala de 0 a 10 en 2001 al iniciar el cambio de gobierno con la alternancia política del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al Partido Acción Nacional (PAN) encabezado por Vicente Fox. De hecho, con base en la comparación de las dos gráficas, las mejores calificaciones fueron en este primer gobierno del PAN. En ese mismo orden de ideas, cabe señalar que el año con la calificación más baja en la primera gráfica, corresponde a 2018 con un puntaje de 28 en el periodo de Enrique Peña Nieto de 2012 a 2018 y en la segunda gráfica fue en 1997 con 2.66 puntos, en la administración de 1994 a 2000 de Ernesto Cedillo Ponce de León. Ambos perteneciente al PRI que gobernó 70 años de forma ininterrumpida.

Figura 2.
Índice de percepción de corrupción (IPC) de México 1995-2011.
Transparencia Internacional

Respecto a otros índices como el Barómetro Global de la Corrupción[2], en los últimos diez años ha publicado dos estudios correspondientes al territorio de América Latina y el Caribe: el primero de 2017 y el segundo de 2019[3].

Como lo muestra la tabla 1, en 2017 el 51% de las personas encuestadas en México pagó un soborno a una institución pública, mientras que en 2019 la cifra bajo al 34%. En ese sentido, en 2017, el mayor porcentaje de sobornos fue entregado a las clínicas públicas y centros de salud para acceder a sus servicios, con un 39 %. Para 2019, la institución en la que se había generado con mayor frecuencia esta transacción era en la policía con un 52%.

Tabla 1.
Índices de soborno basados en las personas que utilizaron estos servicios públicos en los últimos 12 meses

INSTITUCIÓN	2017	2019
Índice general de soborno	51%	34%
Escuelas públicas	33%	19%
Clínicas públicas y centros de salud	39%	16%
Documentos de identidad	37%	25%
Servicios públicos	32%	30%
Policía	30%	52%
Jueces	7%	35%

Barómetro Global de la Corrupción, América Latina y el Caribe 2019

En la tabla 2. se observa que los encuestados de 2017 y 2019 consideran que la corrupción aumentó en los últimos 12 meses, con

61% y 44%, respectivamente. Cabe destacar que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador llega al poder en 2018. Esta administración se caracteriza por su reiterativo discurso anticorrupción.

Tabla 2.

¿Han cambiado los niveles de corrupción en los últimos 12 meses?

NIVEL	2017	2019
Aumentó	61%	44%
Disminuyó	6%	21%
Se mantuvo igual	27%	34%
No sabe	7%	1%

Barómetro Global de la Corrupción, América Latina y el Caribe 2019

Ahora bien, la tabla 3 indica que en el 2019 las personas consideran al presidente como la tercera institución más corrupta de México, con un 63%. En 2017, a finales del gobierno de Enrique Peña Nieto este porcentaje rondaba el 51%, 12 puntos menos que con su homólogo López Obrador. Estas cifras muestran una parte importante del escenario de la corrupción en México, contexto por el que se ha vuelto trascendente la lucha en contra de este flagelo.

Tabla 3. Porcentaje de personas que sostienen que la mayoría o todas las personas de estas instituciones son corruptas

Tabla 3.

Porcentaje de personas que sostienen que la mayoría o todas las personas de estas instituciones son corruptas

INSTITUCIÓN	2017	2019
Presidente/primer ministro	51%	63%
Miembros del Parlamento	56%	65%
Empleados públicos	57%	58%
Empleados públicos locales	64%	63%
Policía	63%	69%
Jueces y magistrados	50%	58%
Líderes religiosos	41%	44%
ONG		44%
Ejecutivos de empresas	48%	47%
Banqueros		45%
Periodistas		36%

Barómetro Global de la Corrupción, América Latina y el Caribe 2019

A manera de conclusión podemos afirmar que México mantiene un elevado nivel de corrupción desde hace décadas, que actualmente no ha mejorado a pesar del compromiso político del actual gobierno. La corrupción junto con la violencia son las principales preocupaciones de los ciudadanos mexicanos, y es por lo que cualquier política anticorrupción, ya sea proveniente de sectores nacionales o internacionales es un paso adelante contra este flagelo. No obstante, las políticas no sólo deben ser adecuadas, sino que deben ir acompañadas de supervisión en su aplicación y compromiso personal de las autoridades encargadas de aplicarlas, sino será una política más anticorrupción ineficiente e ineficaz.

4. Los convenios internacionales como un instrumento de gobernanza global y las convenciones internacionales ratificadas por los Estados Unidos Mexicanos

La gobernanza global ha sido esencial para mantener la presión sobre los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales, para mejorar la forma en que se abordan los conflictos, las amenazas transfronterizas y, por lo tanto, para la resolución de problemas. En un mundo interdependiente lo que sucede a cualquier nivel (local, nacional o regional) puede tener consecuencias en todos los demás

niveles de forma positiva o negativa según sean las intenciones de los actores. Por ello, se necesita crear conciencia de que una gran cantidad de problemas van más allá de las capacidades de resolución individual de cualquier Estado sin importar su poder de decisión y acción como, por ejemplo, la corrupción.

Es así como surge una gran expansión de las organizaciones intergubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil (sin fines de lucro) y de las empresas transnacionales, las cuales se han convertido en actores clave tanto para la resolución de problemas, a través del desempeño de papeles cada vez más activos en la formulación de políticas, normas y leyes, como para la creación y reproducción de conflictos (tal vez de manera inconsciente) que se suscitan por la existencia, precisamente, de una gran cantidad de actores con diferentes intereses, normalmente centrados en la obtención de beneficios privados.

Asimismo, los actores más importantes en la sociedad internacional: los Estados, han creado y sumado, a lo largo de la historia reciente, organizaciones intergubernamentales que funcionan como foros de discusión sobre temas como la seguridad nacional e internacional o la paz. Estos temas, por consiguiente, acaparan la atención de todos los Estados.

Algunas de estas organizaciones son, por ejemplo, las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización de Estados Americanos (OEA), etc. Tras el rol de foro intergubernamental que han desempeñado estas organizaciones, atendiendo la idea de gobernanza global, es decir, de canal de comunicación para la discusión y resolución de problemas transfronterizos, que se han vuelto materia obligada de atención internacional, nacen ciertos instrumentos jurídicos intergubernamentales como las Convenios para combatir problemas como el de la corrupción, que desvirtúan al régimen político-económico y a la sociedad de cualquier nación.

Con esta idea de que la corrupción se ha vuelto transfronteriza y más peligrosa que nunca y de que "la gobernabilidad democrática en las Américas es una condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región" (Ortegón y Yaya, 2018), la Organización de los Estados Americanos (OEA) entiende la importancia que ha adquirido este viejo problema público, por lo que crea, en 1997, el primer instrumento jurídico para combatir este flagelo: la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC).

Asimismo, en 1999 entra en vigor la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, apoyada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); y en 2005 la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción

Modelo de publicación sin fines de lucro para conservar la naturaleza académica y abierta de la comunicación científica
PDF generado a partir de XML-JATS4R

(UNCAC por su siglas en inglés)[4] cuya finalidad es facilitar la cooperación entre las naciones signatarias en el establecimiento, dentro del marco del derecho internacional, de obligaciones vinculantes.

Es de notar que todas estas organizaciones intergubernamentales han aumentado su preocupación acerca de la corrupción debido a los alcances internacionales que ha demostrado tener en la desestabilización del desarrollo y la paz, elementos clave para el orden social internacional.

Por su parte, México ha ratificado tres convenios cuyo objetivo es luchar contra la corrupción. Aunque sus objetivos son totalmente nobles para la causa, en ocasiones resulta realmente difícil implementarlos, por la debilidad institucional que existe dentro del país, sobre todo, cuando afecta los intereses de altos funcionarios de gobierno o políticos de alto perfil.

No obstante, este compromiso se ve reforzado por el artículo 89, numeral X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se especifica que la cooperación internacional es un eje rector de la política exterior y es obligación y facultad del Ejecutivo celebrar tratados internacionales que conduzcan a la "cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacional". Bajo este contexto, la lucha contra la corrupción es necesaria para cumplir con el mandato constitucional.

Estos convenios son: La Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC), Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

4.1. Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC)

La CICC es el primer instrumento intergubernamental concebido para la lucha en contra de la corrupción regional. Nace después de que los Estados miembros de la OEA determinaran que la corrupción tiene trascendencia internacional al enlentecer el desarrollo integral de los pueblos, al socavar la legitimidad de las instituciones públicas, al atentar contra el orden moral, la justicia y, por lo tanto, contra la sociedad.

Tras reconocer los alcances de la corrupción, más allá de un sentido tradicional del término, se ha generado conciencia de la gravedad de su existencia. No es sólo un problema local en el ámbito nacional, también tiene alcances a nivel internacional al afectar a todos los Estados en lo político, en lo económico y en lo social. En la región se crea la necesidad de prevenir y luchar contra la corrupción con la

participación de la sociedad civil y las empresas trasnacionales, sin negar la responsabilidad de los Estados para su erradicación, así como la cooperación entre ellos para lograr una acción efectiva que prevenga, detecte, sancione y erradique la corrupción de la función pública. Para ello, esta convención se compone de dos propósitos primordiales: promover y fortalecer mecanismos contra la corrupción, y promover y facilitar la cooperación entre Estados parte. Para hacer efectiva esta lucha y coordinación internacional, la CICC es adoptada por 33 Estados miembros de la OEA, el 29 de marzo de 1996, en Caracas, Venezuela y entra en vigor el 6 de marzo de 1997.

4.2. Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales

Esta convención, auspiciada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), es el primer y único acuerdo internacional legalmente vinculante con un enfoque hacia el actor que ofrece, otorga o que promete una dádiva; es decir, se enfoca en el delito de cohecho por parte de un servidor público en transacciones internacionales. Por tanto, los Estados parte acuerdan diseñar e implementar medidas que ayuden a evitar, detectar, investigar y sancionar este ilícito internacional. Esta convención considera que recibir sobornos a cambio del otorgamiento de contratos a negocios extranjeros para servicios públicos como carreteras, electricidad o el agua, trae graves consecuencias políticas, al socavar la gobernabilidad; económicas, al distorsionar la competencia; sociales, porque debilita la moral; y ambientales, al interferir con el desarrollo económico sostenible.

En consecuencia, para combatir el cohecho internacional, los países signatarios, a través de las leyes nacionales, deben responsabilizar a personas físicas y personas morales. En este sentido, el convenio es efectivo si todos los Estados parte cumplen con las políticas de forma completa y cabal, con un estricto apego a sus normas. Para lograr tal éxito, la OCDE implementó el mecanismo de monitoreo de la convención anti-cohecho que incentiva la revisión y evaluación entre países y, a la vez, se desempeñan como examinadores para otros países. Este proceso de evaluación tiene el objetivo de crear presión para motivar a los países a tomar acciones concretas para luchar contra la corrupción y, por lo tanto, a que alcancen el nivel más alto de responsabilidad en el cumplimiento del convenio.

4.3. Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción

A pesar de que ya existían, desde 1996, convenios en contra de la corrupción, éstos eran regionales o muy específicos en los temas que

abordaban, dejaban de lado otros continentes y otras actividades que forman parte de la corrupción. En este contexto, la Convención de las Naciones Unidas nace como un acuerdo multilateral internacional que abarca todas las regiones del mundo, incluidas Asia y Medio Oriente, adquiriendo un alcance global para prevenir y combatir la corrupción en todas sus formas.

La convención está integrada por 71 artículos que, a su vez, se dividen en 8 capítulos. Los que se consideran de mayor relevancia, para ser adoptados como acciones y medidas legislativas en cada país, se encuentran agrupados en cuatro pilares o capítulos con temas tales como prevención, penalización, recuperación de activos y cooperación internacional.

5. La aplicación de medidas anticorrupción en México como consecuencia de la ratificación de los convenios internacionales

La corrupción es un fenómeno que tiende a darse en países que se caracterizan por su debilidad institucional como es el caso de México. El país, por tanto, busca crear y reforzar sus instituciones con la adhesión a los convenios anticorrupción. Estos compromisos, aunados al hartazgo social, le incitan a la creación y reforma de leyes y el diseño de políticas públicas que prevengan, persigan y sancionen la corrupción. Aun cuando existe un gran avance en el marco normativo mexicano a nivel federal, se siguen presentando retos en cuanto al cumplimiento de la CICC, de la convención de la OCDE y de la UNCAC, al menos, a nivel técnico, jurídico- legislativo y de supervisión.

Ahora bien, las medidas adoptadas por México, debido a los tres convenios en los que es Estado parte, pueden desembocar en una larga lista, por lo tanto, se ha hecho una selección de ellas que se muestran en la tabla 3. Se ha hecho de esta forma debido a que, al ser convenios que luchan para alcanzar el mismo objetivo, tienen lineamientos de acción que se armonizan con las demás convenciones aquí analizadas. Sin embargo, antes de continuar es importante aclarar que la evaluación específica de cada medida es un tema que en esta investigación no se abordará, pues el análisis de cada una daría lugar a un estudio propio y diferente.

Tabla 3.

Lineamientos generales de las convenciones anticorrupción firmadas por México y las medias adoptadas

Lineamientos generales de la CICC, el Convenio de la OCDE y la UNCAC	Medidas diseñadas por México
Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas	Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Gobierno Federal
Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta	Secretaría de la Función Publica
Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de funcionarios públicos	Sistema DeclaraNet. Artículos 108, último párrafo de la Constitución, 32, 33, 46 y 49, numeral IV de la Ley General de Responsabilidades Administrativas
Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas	-Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada -Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
Leyes que eliminen los beneficios tributarios a cualquier persona o sociedad que efectúe asignaciones en violación de la legislación contra la corrupción de los Estados parte	Decreto en el que se compromete a no otorgar, condonaciones, o a eximir, total o parcialmente el pago de contribuciones y sus accesorios a grandes contribuyentes y deudores fiscales

Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos que denuncien actos de corrupción	-Programa para la protección de alertadores de la corrupción en México -Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal para Protección de los Denunciantes e Informantes de Actos de Corrupción
Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas	-Sistema Nacional Anticorrupción -Fiscalía especializada en combate contra la corrupción
Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción	Sistema Nacional Anticorrupción
Cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará medidas apropiadas para promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública	-Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información pública gubernamental -Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
Cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará medidas para prevenir el blanqueo de dinero	Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita

El cohecho de un servidor público extranjero deberá ser castigable mediante sanciones penales eficaces, proporcionales y disuasorias	Código Penal Federal. Libro Segundo, Título Décimo - Delitos por Hechos de Corrupción, Capítulo XI - Cohecho a Servidores Públicos Extranjeros. Artículo 222 bis
Cada Estado parte deberá tomar las medidas que sean necesarias para mantener libros y registros contables, divulgar estados financieros y usar normas de contabilidad y auditoría	-Ley General de Contabilidad Gubernamental -Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación -Ley de Auditoría y Control Interno de la Administración Pública de la Ciudad de México

elaboración propia con base en contenido extraído de los portales de internet del Gobierno de México

A pesar de que la tabla 3 muestra un gran avance en materia jurídica, la creación de nuevas leyes y la reforma de las ya existentes no siempre trae los beneficios esperados. Al respecto, Tácito sostenía que en "corruptsima república plurimae leges (república muy corrupta, pluralidad de leyes)" (Tácito en Rodríguez, 2016), por lo que el éxito en el combate a la corrupción no radica en la pluralidad de leyes, sino, entre otras circunstancias en la formación y consolidación de valores, en el juicio ético, tanto de la vida social, como en la selección de los servidores públicos (Rodríguez, 2016). Las reglas tienen que ser una buena rendición de cuentas, transparencia, objetivos claros, entre otros, para asegurar la aplicación del Estado de derecho y de un buen gobierno (Myers y Rouzaud, 2016).

Más aún, el informe de Transparencia Internacional y Transparencia Mexicana de 2018, que analizó a 44 países en materia de cumplimiento de la Convención de la OCDE, mostró que México, al igual que Corea, China, Singapur, India, Rusia, Turquía, entre otros, se encuentra en un grupo de 22 países con niveles mínimos de implementación. El informe califica a México como un país con un deficiente trabajo en las investigaciones de su Fiscalía y con escasas o nulas sanciones emitidas por sus jueces a pesar de que casi se hayan cumplido 20 años de la ratificación de esta convención internacional (Transparencia Mexicana, 2018).

Con frecuencia se entiende que la creación y reforma de leyes, así como de políticas públicas incrementa la oportunidad de disminuir la corrupción, gracias a los costos que genera el transgredirlas. Sin embargo, el combate de este flagelo público debe tener una visión más integral, pues debe implicar también la adecuada implementación, monitoreo y evaluación de todas las medidas publicas diseñadas.

Así es que tras el inicio de reformas constitucionales en los Estados signatarios, para combatir la corrupción, se empezó a vislumbrar uno de los problemas más importantes y recurrentes en política pública o gubernamental: la mala implementación por falta de personal, de recursos materiales, políticos y económicos, falta de comunicación organizacional y un escaso interés al programa con un limitado compromiso de los gobiernos en los Estados como dijo Aguilar Villanueva, L (2007) en el cuarto Volumen de su Antología: La implementación de las políticas.

Asimismo, la Convención Interamericana reconoce que una mala implementación contribuye a que las instituciones públicas tengan menores grados de legitimidad, de orden moral y de justicia, enlentece el desarrollo de los pueblos, las democracias y las instituciones; genera una preocupante inestabilidad en la paz social de cualquier región, se agudizan las distorsiones económicas y aumentan los vicios en la gestión pública, desencadenando un deterioro de la moral social.

Tras la mala implementación, estas convenciones no han tenido gran éxito en la región. La corrupción sigue siendo un fenómeno demasiado complejo carente de voluntad política. Peter Hakim, presidente del Inter- American Dialogue, considera que "[...] A pesar de la retórica de los dirigentes políticos de todas las tendencias ideológicas, afianzada por tratados regionales, planes nacionales, y miles de campañas, la región ha hecho escasos progresos para acabar, o incluso modestamente frenar, las prácticas de corrupción en los últimos 20 años" (Hakim, 2014).

En este mismo sentido, se puede afirmar que los actores, juegan un papel preponderante en esta lucha. El comportamiento de estos es producto, por un lado, del intercambio de intereses económicos entre múltiples agentes, ya sean políticos, funcionarios públicos, ministerios públicos, jueces o ciudadanos y, por otro, de las coyunturas políticas o sociales que se presentan, ya sea a corto, mediano o largo plazo. Por lo tanto, las leyes diseñadas para luchar contra la corrupción "deben estar apoyadas por intereses organizados" (Monsivais-Carrillo, 2019), es decir, deben estar respaldadas por actores relevantes y decisivos que puedan influir positivamente en el contexto determinado en que se propicia la corrupción (políticos, sindicatos, funcionarios públicos, jueces, corporaciones empresariales e, incluso, movimientos sociales), pues esto determinará su éxito.

6. Conclusiones

La lucha contra la corrupción es uno de los grandes retos desde finales del siglo XX, por lo que los Estados, en su intento por ganarle terreno a este ilícito, han suscrito convenciones internacionales para prevenir, perseguir, castigar y erradicar actos de corrupción. En ese sentido, las convenciones han definido la importancia de la lucha contra la corrupción en el mundo. Éstas representan la suma de esfuerzos de los Estados, de organizaciones formales e, incluso, informales que normalizan valores y reglas, procedimientos, practicas, políticas e iniciativas para aportar más previsibilidad, estabilidad y orden ante los problemas transfronterizos.

La corrupción, como un problema sin pasaporte, se debe abordar con un buen marco jurídico. Con el uso de estos instrumentos internacionales, llamados convenciones, que están fundamentados en una gobernanza global, los Estados signatarios tendrán una guía para fortalecer la cooperación y el desarrollo de los mecanismos que prevengan, persigan y sancionen los actos de corrupción.

Gracias a esa guía que ofrecen las convenciones, existe un marco jurídico bien cimentado en México, con leyes que van desde la transparencia y acceso a la información pública hasta un servicio profesional de carrera o leyes sobre las responsabilidades de los servidores públicos. El diseño de este marco jurídico representa un primer paso en el combate a la corrupción. Sin embargo, aunque el avance es evidente, también es indiscutible que aún es necesario seguir trabajando tanto en la implementación eficaz de dichas medidas para obtener los resultados esperados, como en la lucha contra la simulación y la impunidad.

Como ya se ha mencionado, el problema de la lucha contra la corrupción en México no se centra en la falta de leyes existentes, ya que los mecanismos de seguimiento de la implementación de las convenciones han contribuido con recomendaciones a México en las áreas en donde se ha requerido mayor avance en materia legal, sino en la mala implementación de éstas, situación que se vive por el perfil sistémico que adoptó la corrupción. Por tanto, el acierto de este estudio es la apertura del problema de la corrupción a un hecho que va más allá de la creación de leyes, códigos y normas como solución a este flagelo.

La manera en que se enfrentan las autoridades gubernamentales a este problema es una muestra del compromiso, la fuerza y la capacidad que tiene las instituciones en México para erradicar la corrupción. Por tanto, es importante insistir en que las instituciones junto con la sociedad civil jueguen roles transcendentales para limitar el campo de acción de los actores políticos, servidores públicos, empresarios y

Modelo de publicación sin fines de lucro para conservar la naturaleza académica y abierta de la comunicación científica
PDF generado a partir de XML-JATS4R

ciudadanos que suelen usar los actos de corrupción como una herramienta para obtener beneficio propio.

Por ende, un enfoque cooperativo entre actores, con intercambio de buenas prácticas para mejorar la implementación de las leyes y políticas a favor de la lucha contra la corrupción es indispensable para lograr la disminución de la corrupción no solo en México, sino en el mundo.

Estudiar el impacto, en la disminución de la corrupción, que han tenido las convenciones internacionales en México es medular para contribuir al conocimiento de este flagelo y la forma de luchar contra el mismo. Aunque es cierto que, con esta investigación no es suficiente para acabar de entender por qué la corrupción no ha sido combatida de forma eficaz aun teniendo, México, una importante red normativa que ataca el problema. Es por esto, que dejamos planteado el tema abierto para futuras líneas de investigación.

7. Referencias

Acemoglu, D., y Robinson, J. (2012). "¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza". Ediciones Deusto. Grupo Planeta. Barcelona-España.

Aguilar Villanueva, L. (2007). "La implementación de las políticas". (Núm. 4 de la Antología de la Política Pública), Miguel Ángel Porrúa, México.

Andvig, J. y Fjeldstad, O. (2000). "Research on Corruption. A policy oriented survey". Chr. Michelsen Institute (CMI) & Norwegian Institute of International Affairs (NUPI). Commissioned by NORAD. Bergen-Norway. https://www.icgg.org/downloads/contribution07_andvig.pdf

Artaza, Osvaldo, (2016). "La utilidad del concepto de corrupción de cara a la delimitación de la conducta típica en el delito de cohecho". Política Criminal. Vol. 11, No 21, pp. 307-339, visto el 04 de julio de 2019, en https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-33992016000100011

Bautista-Farías, J. (2013). "La Comisión Nacional Anticorrupción: ¿alternativa o paliativo?". Revista Análisis Plural, primer semestre. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO. [En línea], Fecha de Consulta: 15 de julio de 2018, Disponible en: https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/818/La%20comisión%20nacional%20anticorrupción.pdf?sequence=2

Cárdenas, G., García, S., y Salas, A. (2017). "Análisis sobre el concepto de corrupción: una visión panorámica en Iberoamérica". Presupuesto y gasto público. Madrid-España.

Hakim, P. (2014). "La permanencia de la corrupción en Latinoamérica". Inter-American Dialogue Publications. Infolatam.

Malem Seña, J. (2000), "Globalización, comercio internacional y corrupción." Gredisa, Barcelona- España.

Malem Seña, J. (2016). "La corrupción: Algunas consideraciones conceptuales y contextuales". Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, Número Extraordinario 104, Fascículo: 2 (enero-abril): visto el 28 de junio de 2018, en https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5552894

Monsivais-Carrillo, A. (2019). "Innovación institucional para la rendición de cuentas: el Sistema Nacional Anticorrupción en México". Íconos. No. 65. México.

Myers Gallardo, A., y Rouzaud Anaya, D. (2016). "Sistema Nacional Anticorrupción: Análisis de Contenido y una Mirada desde la Obra de Alonso Lujambio". Estudios 119. Vol. XIV. pp. 135.159. ITAM.

Organización de Estados Americanos (OEA). Convención Interamericana Contra la Corrupción. Tratado Multilaterales Internacionales. [En línea], Fecha de consulta: 13 de julio de 2018, Disponible en:http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp

Ortegón, J., y Yaya, N. (2018). "La corrupción socava la democracia y el acceso a los derechos fundamentales". Federación Internacional por los Derechos Humanos (FIDH). Abril, nº 712a.

Rodríguez Alba, J. (2016). "Sistema Nacional Anticorrupción: ¿Es suficiente la ley o precisamos del buen juicio?". Espacios Públicos. Vol. 19. Núm. 47. Universidad Autónoma del Estado de México. https://www.redalyc.org/journal/676/67650281009/index.html

Salinas, M., y Salinas, J., (2007). "Corrupción y actividad económica: una visión panorámica". Hacienda Pública Española, 180-(1), pp. 109-137.

Transparencia Internacional (2009). "Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción". https://www.transparency.org/

Transparencia Mexicana (2018). "Preocupa nivel de cumplimiento de México de la Convención de la OCDE contra la corrupción". Transparencia Mexicana. Visto el 22 de noviembre de 2019. En el sitio web: https://www.tm.org.mx/informe-cumplimiento-convencion-anticohecho/

Vásquez Cárdenas, A., y Montoya Brand, M. (2011), "Corrupción, lucha anticorrupción y formas de gobierno: hacia la búsqueda del concepto corrupción". Estudios de Derecho, Vol.68 (152), pp.226-253. Medellín-Colombia

Villoria, M. (2006). "La corrupción política". Síntesis, Madrid- España.

Notas

1

Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, 2004.

2

https://transparencia.org.es/barometro-global-de-la-corrupcion/.

3

Ambos estudios fueron publicados por Transparencia Internacional. Estos informes forman parte de la serie Barómetro Global de la Corrupción y están elaborados para identificar experiencias directas con la corrupción en los servicios públicos, así como las percepciones acerca de la magnitud de este ilícito. El informe de 2017 titulado "Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe", fue elaborado a partir de una serie de encuestas realizadas a 22.302 ciudadanos de 20 países de América Latina. El informe de 2019, titulado "El Barómetro Global de la Corrupción en América Latina y el Caribe", fue elaborado a partir de las encuestas a más de 17.000 ciudadanos en 18 países de la región.

4

También conocida como la Convención de Mérida por haber sido adoptada en esa ciudad, la cual entró en vigor el 14 de diciembre de 2005, al reunir las 30 ratificaciones requeridas, establecidas para guiar a los Estados que las integran a partir de un conjunto de disposiciones con relación al combate a la corrupción.

AmeliCA

Disponible en:
http://portal.amelica.org/ameli/journal/737/7374829012/7374829012.pdf

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en portal.amelica.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Modelo de publicación sin fines de lucro para conservar la naturaleza académica y abierta de la comunicación científica

Michel Antonio Solís – Barrios, Gilberto Cárdenas – Cárdenas

México y los Convenios Internacionales contra la corrupción

Mexico and International Anti-corruption Conventions

Revista Científica Profundidad Construyendo Futuro
vol. 20, núm. 20, p. 62 - 76, 2024
Universidad Francisco de Paula Santander, Colombia
profundidad@ufpso.edu.co

ISSN: 2422-1783
ISSN-E: 2422-2518

DOI: https://doi.org/10.22463/24221783.4324