



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA PARTICIPACIÓN DE MÉXICO EN LA CONVENCION ANTICOHECHO
DE LA ORGANIZACION PARA LA COOPERACION Y
EL DESARROLLO ECONOMICOS (OCDE) 1999-2006

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :
RAÚL BALMACEDA VALDEZ

A S E S O R :
D R . E N R I Q U E V I L L A R R E A L R A M O S



C I U D A D U N I V E R S I T A R I A

2 0 0 9



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Quiero agradecer especialmente a mi asesor de tesina, Enrique Villarreal Ramos, por su amistad y por todos los conocimientos que compartió conmigo y por el estímulo para seguir creciendo intelectualmente, a todos los maestros por su valioso tiempo dedicado a este trabajo de tesina. Un agradecimiento profundo a mi esposa Linda por sus consejos día a día de las situaciones vividas a lo largo de la tesina. A mi padre Raúl, quien me brindó su apoyo incondicional en todo momento, a mi madre Carmen por su amor y comprensión y por haberme guiado siempre. A mi hermano Andrés, a quien quiero mucho y a quien felicito por poner todo su empeño por salir adelante. A mis amigos y compañeros de trabajo que con su apoyo, fue posible la realización de este trabajo. A Gabriela Ramos, quien me ayudo a incursionar en el maravilloso mundo de las Relaciones Internacionales. Finalmente quiero agradecer a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, mi alma Mater a ella debo mi formación y desarrollo y a todas aquellas personas que de alguna manera hicieron posible la terminación de este trabajo y que no las mencione, gracias a todos.

Raúl Balmaceda Valdez

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
---------------------------	----------

CAPÍTULO 1. LA CONVENCIÓN ANTICOHECHO DE LA OCDE

1.1. Generalidades sobre la corrupción.....	7
1.2. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).....	9
1.2.1. Aspectos históricos.....	9
1.3. Objetivos y misión de la OCDE	11
1.3.1. Estructura de la OCDE, los Comités	13
1.3.2. El Secretariado y los Directorados	14
1.3.3. El Consejo de la OCDE	15
1.3.4. Actividades de la OCDE	16
1.4. La Convención Anticohecho de la OCDE.....	19
1.4.1. Mecanismo de seguimiento	24
1.4.2. Sanciones	25
1.5. Conclusión	27

CAPÍTULO 2. EL PAPEL DE MÉXICO EN LA CONVENCIÓN ANTICOHECHO DE LA OCDE Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

2.1. Antecedentes de la corrupción en México.....	30
2.2. Participación de México en la OCDE.....	30
2.3. Beneficios del ingreso de México a la OCDE.....	35
2.4. Contribuciones de México en la OCDE	36
2.5. México en la Convención Anticohecho de la OCDE	36
2.5.1. Cronología.....	37
2.5.2. Avances en la lucha anticohecho. Efectos en México, a partir de la firma de la Convención Anticohecho.. ..	38
2.5.3. Gobierno de Vicente Fox.	39
2.5.4. Reconocimientos a México en el Informe.....	41
2.5.5. Beneficios para México al aprobar la Fase II de Evaluación.....	41
2.5.6. Post fase II de Evaluación.. ..	42
2.5.7. Transparencia Mexicana: “México, estancado en sus niveles de corrupción”.. ..	43
2.5.8. Estrategia Anticorrupción en México.....	44
2.5.9. Gobierno del Presidente Felipe Calderón.. ..	46
2.6. Conclusión.. ..	49
2.7. Conclusión general.. ..	51
2.8. Bibliografía.. ..	55

2.9. Documentos y Anexos..... 56

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el tema de la corrupción se ha transformado en un asunto de gran envergadura internacional. Conforme crece en magnitud la corrupción, los países intensifican sus esfuerzos por combatirla, con resultados variables, en gran parte, satisfactorios. La corrupción es un tema constantemente tratado en múltiples foros –de los más diversos rangos y alcances- con la finalidad de planear estrategias, analizar y evaluar resultados.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -la OCDE-, de la que México forma parte, concretamente, combatir la corrupción, es un asunto fundamental, por ser un obstáculo para el desarrollo, aunado a que distorsiona todo el contexto – político, social, cultural - propiciando procesos que agravan la problemática de inseguridad, violencia y narcotráfico, que arrastran a las naciones desarrolladas y emergentes.

En el ámbito económico, para la armonización de los procesos de integración comercial regionales, es importante tomar como factor de éxito, la transparencia y la ética de la gestión gubernamental, considerando la aparición en la globalización, de nuevos agentes -personas, países y bloques regionales- que emergen con fuerza, en un marco de internacionalización de la actividad económica, característica fundamental de esta nueva era.

El papel del Estado, dentro del contexto de la ética y la transparencia, enfoca los esfuerzos hacia las administraciones públicas, en los diferentes niveles de gobierno, aplicando normas y procedimientos por parte del gobierno, incorporando la noción de gobierno abierto y participativo, como elemento fundamental en el quehacer público, ello resulta un incentivo, para evitar que problemas, como la corrupción, minen las condiciones de competitividad de un país y de vida, de los ciudadanos.

En el contexto internacional, los procesos de integración y sus posibilidades de éxito, dependerán en gran parte de las acciones que fomenten la transparencia y la ética, en la gestión pública, cambiando el rol del gobierno en su visión, antes dirigida a una realidad nacional, por una perspectiva integral, hacia el

ámbito internacional, con un papel proactivo en la regulación, control y prevención de factores, que pueden ser causales de corrupción.

Como parte de su estrategia anticorrupción, la OCDE elaboró un instrumento, conocido como “La Convención de la OCDE para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de 1997,” -Convención Anticorrupción de la OCDE-, para comprometer a los países miembros y a otros con los que interactúan en el combate de este problema global.

Por la relevancia e interés del tema, esta investigación, hace un estudio sobre la Convención Anticorrupción de la OCDE, y concretamente sus efectos en México, incluyendo un balance sintético en la lucha contra la corrupción, en este aspecto particular.

Resulta una oportunidad para quien suscribe la presente tesina, presentar los trabajos que la OCDE ha hecho en materia anticorrupción, sobre todo por la colaboración que se tuvo en la Organización, de marzo del 2000 a noviembre del 2003, experiencia que permitió observar desde el seno de la OCDE, esfuerzos puntuales como el caso de la Convención Anticorrupción. Ofreciendo además, información actualizada y detallada, incluyendo un análisis sobre su efectividad y vigencia.

Si bien, la corrupción ha sido una problemática difícil de resolver, la hipótesis de este trabajo, es que “México contribuye en la lucha contra la corrupción dando cumplimiento a los compromisos adquiridos en la Convención Anticorrupción de la OCDE” y ha logrado avances en la materia. Para cumplir con el objetivo anteriormente planteado y corroborar esta hipótesis, el estudio comprende dos capítulos.

En el primero denominado “La Convención Anticorrupción de la OCDE”, será necesario tratar sus aspectos históricos, los objetivos y misión de la OCDE, su estructura, metas y características principales.

El capítulo segundo, versará sobre “El papel de México en la Convención Anticohecho de la OCDE y el combate a la corrupción”. Primeramente, se tratará la participación de México en la OCDE; luego, y éste es el tema principal, estudiar el papel de México en esta Convención, incluyendo un análisis y un balance sobre los avances realizados en el combate a la corrupción, concretamente en el ámbito económico gubernamental estudiado.

CAPÍTULO 1. LA CONVENCION ANTICOHECHO DE LA OCDE

1.1. Generalidades sobre la corrupción.....	7
1.2. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).....	9
1.2.1. Aspectos históricos.....	9
1.3. Objetivos y misión de la OCDE	11
1.3.1. Estructura de la OCDE, los Comités	13
1.3.2. El Secretariado y los Directorados	14
1.3.3. El Consejo de la OCDE	15
1.3.4. Actividades de la OCDE	16
1.4. La Convención Anticohecho de la OCDE.....	19
1.4.1. Mecanismo de seguimiento	24
1.4.2. Sanciones	25
1.5. Conclusión	27

CAPÍTULO 1. LA CONVENCION ANTICOHECHO DE LA OCDE

1.1 Generalidades sobre la corrupción

La corrupción, entre otros efectos, afecta los precios y condiciones comerciales, reduce la confianza en el Gobierno, deteriora el desarrollo económico de los países, la inversión, aumenta la incertidumbre para realizar transacciones comerciales, incrementa los costos de operación de las empresas.

Solamente “en Estados Unidos, en el periodo 1994-2001 se recibieron aproximadamente 400 denuncias de corrupción en contratos internacionales con valor de 200 mil millones de dólares.”¹

Por otro lado, un estudio del Departamento de Economía del Banco Mundial sobre economías en transición de Europa del Este y Asia Central, indicó que los niveles de inversión en países con índices elevados de corrupción, en promedio eran 6% menores que en países con niveles de corrupción media.²

Según estudios del Tecnológico de Monterrey³, el sector privado en México estima que las empresas gastan, en promedio, 8.5% de sus ingresos en pagos extraoficiales para influir en la definición de las reglas del juego y 5.1% en corrupción burocrática-administrativa. Asimismo, PricewaterhouseCoopers, a través de su Índice de Opacidad, estima que el costo de corrupción para las empresas que operan en China equivale a un impuesto adicional del 46%. Por su grado de opacidad, el costo para China de pedir prestado aumenta en un 13.16%.

Sin duda, la globalización representa una importante oportunidad, pero también retos. Con el acelerado aumento de las actividades económicas internacionales, se han incrementado los efectos negativos colaterales relacionados con prácticas ilícitas en la economía de los países. Para los empresarios con actividades globales internacionales, contar con un marco

¹ Departamento de Estado de Estados Unidos, “Fighting Global Corruption: Business Risk Management”. Washington, D.C., mayo de 2001, p. 3.

² Banco Mundial “Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate”, Washington D.C., 2000.

³ Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial (EGDE) realizada por el Centro de Estudios Estratégicos del ITESM, 2002.

regulatorio apropiado que de certidumbre para realizar sus negocios, es fundamental.

Cada vez hay más empresas y gobiernos, que reconocen a la corrupción como un causante directo del incremento de los costos y riesgos en todo tipo de negocios. La liquidación empresas transnacionales por fraudes financieros, las sanciones económicas y crisis corporativa por la que han a los mercados, han hecho imprescindible que los sectores público y privado se coordinen para combatir los males causados por la corrupción, fortalecer las políticas y prácticas del gobierno corporativo.

Anteriormente, la corrupción era tratada como un problema local. Los trabajos de organizaciones multilaterales como la OCDE, para combatir la corrupción, se iniciaron tras el convencimiento y ardua negociación de diversos actores internacionales para generar una conciencia común, sobre un problema que aqueja a la economía internacional. La globalización provocó que muchos de estos problemas, que eran considerados particulares en ciertas regiones del mundo con menor nivel de desarrollo, fueran considerados como problemas, con soluciones globales.

Es así como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Consejo de Europa y el Banco Mundial, entre otros, enfocaron sus esfuerzos, a combatir el fenómeno de la corrupción.

Otra de las principales contribuciones internacionales para transparentar las reglas globales y combatir la corrupción, fue la firma de la Convención contra el Cohecho de los Servidores Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales. Así, el 21 de noviembre de 1997, los países miembros de la OCDE y cinco no miembros (Argentina, Brasil, Bulgaria, Chile y la República Eslovaca), adoptaron la Convención.

El objetivo del capítulo, es analizar La Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros, en Transacciones Comerciales Internacionales de 1997. En lo sucesivo para fines prácticos se le llamará Convención Anticohecho. Para ello, será necesario considerar los siguientes

apartados: La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); sus antecedentes; sus objetivos y misión, y finalmente un apartado especial, relativo a la Convención Anticohecho.

1.2 La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

La OCDE es una Organización, mayoritariamente de fines económicos. Los países que la integran son, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, República Eslovaca, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, España, Suiza, Suecia, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos de América.

Esta Organización es un foro para discutir, diseñar e implementar políticas económicas y sociales. Los países miembro, tienen en común, principios de política económica, de democracia y de respeto, a los derechos humanos. Es una organización económicamente influyente, debido a que sus integrantes, producen más de dos terceras partes de la totalidad de los bienes y servicios, que se consumen en el mercado internacional.

1.2.1. Aspectos históricos

La OCDE nace después de la Segunda Guerra Mundial y su objetivo principal, fue administrar los fondos del Plan Marshall.

El Plan Marshall, o Programa de Reconstrucción Europea - por sus siglas en inglés ERP "European Recovery Program"- fue un plan de los Estados Unidos de América, para la reconstrucción de los países europeos, después de la Segunda Guerra Mundial. La iniciativa recibió el nombre del Secretario de Estado de Estados Unidos, General George C. Marshall y fue diseñado principalmente por el Departamento de Estado, en especial por William L. Clayton y George F. Kennan.

El Plan de reconstrucción, se elaboró en julio de 1947. Según el e-Journal del Departamento de Estado⁴, el Plan funcionó durante cuatro años a partir de esa fecha. Durante ese tiempo, los países europeos miembros de la OCDE, recibieron 13 mil millones de dólares americanos. Concluido el Plan, la economía de los países miembros, excepto la República Democrática Alemana, había superado los niveles de antes de la guerra. En las dos décadas siguientes, Europa Occidental alcanzó un crecimiento y una gran prosperidad.

De acuerdo al Departamento de Estado de EE.UU. el Plan ha pasado a la historia, como el proyecto estadounidense de política exterior, de más éxito, de todos los que se han realizado, desde la Segunda Guerra Mundial.

El Programa de Reconstrucción Europea, nació oficialmente con una ley del Congreso, firmada por el Presidente Truman, en abril de 1948.

El objetivo central, era la recomposición de una Europa Occidental con una "economía saludable, independiente de asistencia exterior extraordinaria"⁵, señala Immanuel Wexler, investigador del Departamento de Estudios Económicos de la Universidad de Harvard. "La ley estipulaba un plan de recuperación basado en cuatro puntos concretos: 1) un firme empeño de producción, 2) la expansión del comercio exterior, 3) el establecimiento y mantenimiento de la estabilidad financiera interna, y 4) el fomento de la cooperación económica europea"⁶.

La Conferencia sobre Cooperación Económica Europea – CEEC -, responsable de llevar a cabo los objetivos del Plan Marshall, se transformó en la Organización para la Cooperación Económica Europea - OEEC por sus siglas en inglés, - dirigida durante su fundación por el Primer Ministro de Bélgica, Paul-Henri Spaak.

La tarea principal, fue formular planes para el uso eficiente del fondo de contrapartida. El fondo era una cuenta establecida en cada banco nacional, para mantener los ingresos de la venta local de bienes, suministrados por el

⁴ www.eJournal, página consultada el 6 de febrero de 2007.

⁵ Ibidem

⁶ Id.

Programa de Reconstrucción Europea. De estas operaciones, se generó el recurso económico para sufragar los trabajos de reconstrucción y modernización nacional, que decidieran la OEEC y el gobierno, de cada capital participante.

La OCDE tiene como antecesora, a la Organización Europea para la Cooperación Económica - OECE -, cuya tarea principal, fue proporcionar los estudios técnicos que serían usados para administrar los recursos, del mencionado Plan Marshall. En este sentido, la OECE, fue la Organización Internacional cuyo objetivo fue delinear un cúmulo de recomendaciones a los países de Europa occidental, para la recomposición de sus economías.

La Convención Internacional, que dio origen a la OECE, fue firmada en 1948 por 18 países europeos: Alemania, Austria, Bélgica, España, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía y como miembros asociados, Estados Unidos de América y Canadá.

El éxito del Plan Marshall y la restauración de la economía europea, fueron el principal motor para la reestructuración de la OECE, adecuándola al contexto mundial de la posguerra, dando como resultado, una renovada Organización Internacional.

El efecto de lo anterior, fue que el 14 de diciembre de 1960, en París, Francia, se adoptó la Convención constitutiva de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE -, la cual entró en vigor, el 30 de septiembre de 1961.

1.3 Objetivos y Misión de la OCDE

De acuerdo al artículo 1º de la Convención Constitutiva de la OCDE,⁷ tiene como objetivo promover las políticas destinadas a:

- Lograr la más fuerte expansión posible de la economía y del empleo y aumentar el nivel de vida de los países miembros, manteniendo la

⁷ Convención Constitutiva de la OCDE, París Francia, 1960.

estabilidad financiera y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial;

- Contribuir a una sana expansión económica en los países miembros y no miembros, en vías de desarrollo económico;
- Contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, conforme a las obligaciones internacionales.

La forma en que la OCDE se ha propuesto llevar a cabo sus objetivos, ha sido por medio del análisis y diálogo intergubernamental, de los temas que afectan la economía. La Organización, no cuenta con financiamiento para otras actividades. De esta manera, es principalmente un foro internacional, en el que los gobiernos de los países miembros, intercambian experiencias, buscan la mejor manera de armonizar y coordinar las políticas públicas y realizan proyecciones económicas a corto, mediano y largo plazo.

Los 20 países fundadores del proyecto original, fueron los 17 miembros formales de la OECE, más Estados Unidos, Canadá y España. Posteriormente, la OCDE hizo extensiva la invitación a - las fechas son las del depósito de los instrumentos de adhesión - Japón (28 de abril de 1964), Finlandia (28 de enero de 1969), Australia (7 de junio de 1971), Nueva Zelanda (29 de mayo de 1973), México (18 de mayo de 1994), República Checa (21 de diciembre de 1995), Hungría (7 de mayo de 1996), Polonia (22 de noviembre de 1996), República de Corea (12 de diciembre de 1996) y República Eslovaca (14 de diciembre de 2000). La Comisión de la Unión Europea, participa en los trabajos de la OCDE según el artículo 13 de la Convención de la OCDE.⁸

A partir de 1960, la OCDE se convierte en una Organización Internacional Intergubernamental, que actúa como foro multilateral, para impulsar el crecimiento económico entre los 30 países que la componen y la mayor apertura al comercio internacional y a la inversión extranjera. La OCDE, pone al alcance de sus países miembros un espacio de discusión y análisis, en el cual se identifican las mejores prácticas internacionales, en materia de políticas públicas y en donde el intercambio de casos innovadores y de información, sirve para diseñar políticas públicas, en el ámbito nacional e internacional.

⁸ Op. Cit.

1.3.1. Estructura de la OCDE, los Comités

Los países miembros de la OCDE, se reúnen e intercambian información en el seno de los comités y grupos de trabajo. En ellos, se encuentran delegados de los 30 países miembros, que forman parte de los gobiernos nacionales o de las representaciones permanentes ante la OCDE.

Actualmente, existen alrededor de 200 comités y grupos de trabajo. Es en estos foros, donde se definen y jerarquizan las tareas que se desarrollan, en el tema específico del comité o el grupo de trabajo. A continuación, se enlistan algunos de los principales comités y el directorado al que pertenecen.

Directorado	Comités
Departamento de economía (ECO)	1. Comité de Política Económica (EPC) 2. Comité de Revisión Económica y de Desarrollo (EDRC)
Asuntos financieros, fiscales y empresariales (DAFFE)	3. Comité para Asuntos Fiscales (CFA) 4. Comité para Movimientos de Capital y Transacciones Invisibles (CMIT) 5. Comité de Seguros 6. Comité de Mercados Financieros
Comercio	7. Comité para la Inversión Internacional y Empresas Multinacionales (CIME) 8. Comité de Comercio (TC) 9. Comité de Competencia
Gobernabilidad y desarrollo territorial (GOV)	10. Comité para la Gobernabilidad Pública (GOV) 11. Comité para la Política de Desarrollo Territorial (TDC) 12. Comité para las Políticas de Consumo (CPC)
Cooperación para el desarrollo (DCD)	13. Comité de Asistencia al Desarrollo (DAC)
Medio Ambiente (ENV)	14. Comité de Política Ambiental (EPOC)
Ciencia, tecnología e industria (STI)	15. Comité para el Turismo 16. Comité para las políticas de Informática, Comunicaciones y Computación (ICCP) 17. Comité para la Industria y el Ambiente Empresarial (CIBE) 18. Comité para Ciencia, Tecnología e Industria (CSTI) 19. Comité para el Transporte Marítimo (MTC) 20. Comité para el Acero

Agencia de energía nuclear (NEA)	21. Comité para la Protección de la Radiación y la Salud Pública (CRPPH) 22. Comité para el Manejo de Desechos Radiactivos (RWMC) 23. Comité para la Seguridad en Instalaciones Nucleares (CSNI) 24. Comité de Regulación Nuclear (CNRA) 25. Comité de Ciencia Nuclear (NSC)
Agencia internacional de energía (IEA)	26. Comité para la Investigación y Tecnologías Energéticas (CERT) 27. Comité para Gasto y Presupuesto IEA
Conferencia Europea de Ministros de Transporte (ECMT)	28. Comité de delegados 29. Consejo de Ministros 30. Comité para Señales Viales y de Tránsito 31. Comité para Seguridad en los Caminos
Educación (EDU)	32. Comité de Educación (EDUC) 33. Centro de Investigación e Innovación Educativa (CERI)
Alimentos, agricultura y pesca (AGR)	34. Comité de Agricultura 35. Comité de Pesca
Empleo, trabajo y asuntos sociales (ELS)	36. Comité para el Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales (ELSAC) 37. Programa de Acción y Cooperación para el Desarrollo Local Laboral y Económico (LEED)
Estadísticas (STD)	38. Comité de Estadísticas

Cuadro 1. Fuente: Guía para Delegados ante la OCDE, p. 21, SRE, París Francia 2001.

1.3.2 El Secretariado y los Directorados

La labor de los comités, se apoya en el Secretariado, órgano operativo de la Organización, encabezado por el Secretario General de la OCDE, actualmente el mexicano, José Ángel Gurría Treviño, quien inició su mandato el 1º de junio del 2006, por un periodo de cinco años.

El Secretariado está integrado por expertos en los diferentes campos de estudio que trata la Organización, de quienes están encargados de recabar la información por país y de elaborar el análisis, con base en estudios comparativos, entre los 30 países miembros.

A continuación se describe, cómo están divididos los distintos Directorados, que componen el Secretariado.



Figura 1. Fuente: Ibid. p. 20

1.3.3 El Consejo de la OCDE

El Consejo, es el órgano de toma de decisiones de la Organización, está integrado por los Representantes Permanentes de los países miembros de la OCDE, y presidido por el Secretario General, José Ángel Gurría Treviño.

El Consejo, se reúne periódicamente para dirigir los trabajos que se desarrollan en el seno de la Organización, determinando las directivas generales.

Cada año, se celebra una reunión del Consejo, a nivel Ministerial, en la que participan los Ministros de Relaciones Exteriores, Finanzas y Comercio, de los países miembros, para tratar los temas de la Agenda Global y establecer las prioridades de la Organización.

Esta es la reunión más importante del año y la presidencia de la reunión, es rotativa anualmente, para dar lugar a los 30 países miembros. México presidió la reunión de Consejo, en 1999 y en el 2004.

Como apoyo al trabajo del Consejo, se reúne con mayor periodicidad, el Comité Ejecutivo, al cual asisten los Representantes Alternos de cada Delegación.

1.3.4 Actividades de la OCDE

La OCDE, funciona como coordinador de las políticas nacionales e internacionales de los países miembros y no miembros, con el fin encarar los retos de la globalización. Los intercambios de ideas, en este foro, tienen como objetivo, crear acuerdos que actúen de una manera formal, por ejemplo, acuerdos vinculantes, para eliminar la corrupción o elaborar códigos, que permitan el libre flujo, tanto de bienes cuanto de servicios. Asimismo, la OCDE ha creado distintos instrumentos que funcionan como recomendaciones.

Algunas actividades de la OCDE, durante los últimos años:

- Convención modelo de la OCDE, para impuestos y precios de transferencia.
- **Convención Anticohecho de la OCDE.**
- Principios de la OCDE, de gobierno corporativo y Lineamientos para Empresas Multinacionales desarrolladas en conjunto con el sector privado y organizaciones sindicales.
- Arreglos de créditos a la exportación.
- Estándares de la OCDE, para pruebas de químicos.
- Negociaciones, para reducir los subsidios al acero.
- Análisis de políticas agrícolas y subsidios, - base para las negociaciones de la OMC. -
- Estudios de la OCDE, sobre las reformas estructurales y regulatorias, en países miembros.
- Análisis sobre envejecimiento de las sociedades.
- Programa Internacional sobre la Evaluación de los Estudiantes, en países miembros y no miembros de la OCDE (PISA).

Los países de la OCDE, adoptan por consenso, los siguientes Acuerdos: las Declaraciones, que son expresiones de voluntad política; las Recomendaciones, que son compromisos formales; pero no vinculantes; y las Decisiones, que son compromisos, jurídicamente vinculantes.

A lo largo de sus 47 años, la OCDE ha adoptado más de 16 Actas, entre las que destaca, la Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros, en las Transacciones Comerciales Internacionales, documento que será tratado en la presente investigación.

De éstas, 15 decisiones tienen un mayor peso, relativo: dos Códigos de Liberalización - el de Transacciones Corrientes Invisibles y el de Movimientos de Capital- y más de 13, sobre el medio ambiente.

El método de trabajo de la OCDE, consiste en un proceso que se inicia en la recolección y el análisis de datos, para convertirse en un debate colectivo, sobre las políticas públicas.

En ocasiones, las discusiones evolucionan para convertirse en negociaciones, donde los países miembros de la Organización, discuten las reglas para la cooperación internacional. Con esta dinámica, se pueden alcanzar acuerdos formales, como la Convención Anticohecho o los códigos de liberalización de capitales y de servicios. También, se pueden elaborar tanto disposiciones y modelos, cuanto recomendaciones y directivas en áreas específicas, por ejemplo, de transportes, de medio ambiente, de comercio o de la mejora de la gestión pública.

Es importante mencionar, que en el proceso de diálogo, las decisiones se toman por consenso, de los países miembros y no por mayoría de votos. La OCDE, no cuenta con mecanismos, para la solución de controversias, ni para imponer sanciones. Como ya se dijo, el cumplimiento de los acuerdos o lineamientos adoptados, son monitoreados por los países miembros, constituyendo así, un eficiente instrumento de presión entre pares.

La OCDE, trabaja también, como asesor técnico, donde se concentran estadísticas actualizadas, sobre el sector económico y social, de los países miembros. Periódicamente, se publican estudios sobre el desarrollo de la Zona OCDE y de algunos países observadores.

En resumen, el trabajo que se desarrolla en el seno de la Organización, ofrece a los países miembros, la posibilidad de obtener información actualizada

comparada y reconocida internacionalmente, para tomar decisiones, con base en las mejores prácticas, esto les permite conocer la amplia gama de políticas públicas de los países que integran la OCDE.

Con excepción de los acuerdos que son vinculantes, la OCDE no cuenta con mecanismos, para imponer sanciones a los países que no cumplen con sus obligaciones.

El éxito en la definición de los trabajos de la Organización, se debe a que la totalidad de las decisiones, se toman por consenso, así como la realización de evaluaciones, sobre el desempeño económico de cada país miembro. El resto de los países miembros, emiten comentarios al estudio económico, denominado estudio por país y determinan el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos por cada miembro evaluado, de esta manera se ejerce la presión entre pares, sobre el país sujeto a evaluación. Mecanismo que ha resultada altamente efectivo, en el seguimiento y evaluación, de las obligaciones contraídas por los 30 países miembros.

En la lucha contra la corrupción, la comunidad internacional ha dejado de considerar al problema como un problema de carácter local, exclusivo de países con sistemas políticos particulares, y ha entendido que se trata de un problema sistémico de alcance mundial que requiere de un compromiso internacional para tratar de erradicar la corrupción a través de la cooperación multilateral.

Con base en ese consenso mundial y en la renovada cooperación multilateral contra la corrupción, en el año de 1997 los países miembros de la OCDE firmaron “La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales”.⁹

La Convención es un reconocimiento de que para combatir la corrupción no basta con modificar la normatividad ni con diseñar mecanismos institucionales en el ámbito nacional, sino que se requiere también incluir la penalización de conductas corruptas de empresas o personas que en sus transacciones

⁹ Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales, OCDE, París Francia, 1997.

comerciales internacionales dan gratificaciones a servidores públicos extranjeros con el fin de beneficiar sus propios negocios.

En el marco de la globalización y el libre comercio, la convención y las recomendaciones en materia de compras gubernamentales, de registros contables y financieros con base en estándares confiables y de mejores prácticas corporativas empresariales, entre otras, representan instrumentos indispensables para nivelar las condiciones del juego económico internacional y para evitar que empresas transnacionales que incurren en prácticas de soborno, obtengan ventajas sobre sus competidores que actúan dentro de la legalidad.

1.4 La Convención Anticohecho de la OCDE

La corrupción es tan antigua como el hombre mismo, aunque sólo recientemente forma parte de la agenda internacional (uno de los antecedentes es la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero de Estados Unidos de América de 1977).

A partir de 1977 en Estados Unidos de América, tras la publicación de la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (FCPA, por sus siglas en inglés), toda aquella empresa o persona estadounidense que realice ofrecimientos, promesas o emita algún pago a servidores públicos, partidos políticos o candidatos extranjeros, con el fin de beneficiarse económicamente de esta acción, está sujeto a fuertes sanciones económicas y hasta a encarcelamiento. Esta fue la primera iniciativa en la que un gobierno involucró directamente a las empresas en el combate a la corrupción.

Un paralelo se puede establecer en el ámbito económico internacional con la firma de la Convención Anticohecho de la OCDE. En 1997, se firmó este instrumento jurídico internacional, declarando ilegal el pago de sobornos para la obtención de negocios internacionales. Adicionalmente, ese mismo año, la OCDE adoptó una recomendación sobre el combate al cohecho en las transacciones comerciales internacionales, que complementa la Convención sobre temas como las compras gubernamentales y el papel de los requisitos contables, de las auditorías externas y de los controles internos de las empresas. Un año antes, en 1996, la OCDE había adoptado otra

recomendación en donde se establecía la prohibición de deducir fiscalmente los pagos de soborno efectuados por las empresas. Aunque parezca increíble, esto era una posibilidad real en Canadá hasta 1991, en algunas economías europeas y en Japón.

La OCDE incluyó el tema de la corrupción internacional en su agenda a partir del 1989. Los trabajos evolucionaron hacia dos objetivos básicos: luchar contra la corrupción en los negocios internacionales y contribuir a igualar las condiciones de competencia para todas las empresas. Luego de varios años analizando la naturaleza de la corrupción en las transacciones comerciales internacionales y de estudiar las medidas que podrían tomar los países para combatirla, los países miembros de la OCDE llegaron a un acuerdo que culminó en la publicación, en 1994, del documento inicial *Recommendation on Bribery in International Business Transactions* (Recomendación sobre el cohecho en las transacciones comerciales internacionales). Posteriormente, en mayo de 1996, se publicó el documento *Recommendation on the Tax Deductibility of Bribes to Foreign Public Officials* (Recomendación sobre la deducibilidad impositiva del cohecho a funcionarios públicos extranjeros), donde se establecía la prohibición de deducir fiscalmente los pagos de soborno efectuados por las empresas, práctica que era vigente en países como Canadá, Francia, Alemania y Japón. Un año más tarde, en mayo de 1997, se dio a conocer la versión revisada de *Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions* (Recomendación sobre el cohecho en las transacciones comerciales internacionales).

La Convención Anticohecho de la OCDE (*Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*) se firmó en 1997 y este instrumento jurídico declara ilegal el pago de sobornos para la obtención de negocios internacionales. Adicionalmente, la OCDE adoptó una recomendación sobre el combate al cohecho en las transacciones comerciales internacionales que complementa la Convención sobre temas como las compras gubernamentales y el papel de los requisitos contables, de las auditorías externas y de los controles internos de las empresas.

Esta Convención “para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales” surgió de la convicción de que el

soborno de funcionarios públicos relacionados con la realización de transacciones comerciales internacionales representa una seria amenaza al desarrollo y continuidad de las instituciones democráticas. Éste no sólo mina el desarrollo económico, sino que también distorsiona la competencia internacional al desviar seriamente la asignación de recursos.

La Convención fue firmada por los 29 países miembros de la OCDE hasta 1999 y 5 países no miembros, entrando en vigor el 15 de febrero del 1999.

La Convención señala, en su Preámbulo que todos los países comparten una responsabilidad para combatir, de manera eficaz y coordinada, de acuerdo con los principios básicos legales y jurisdiccionales de cada país, el cohecho de funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales, ya que este fenómeno deteriora el buen gobierno y el desarrollo económico.

Se señala que cada Parte tomará las medidas necesarias para tipificar como delito el ofrecimiento intencional de un pago indebido u otra ventaja. Esto con el fin de que un funcionario público extranjero, actúe o deje de actuar, en cumplimiento de sus deberes oficiales y obtenga así, negocios u otras ventajas indebidas, en la realización de los negocios internacionales, además de la tentativa, complicidad, incitación, ayuda e instigación relacionados con este ofrecimiento.

Se acuerda que las sanciones criminales sean eficaces, proporcionales y disuasivas, además de comparables a las aplicadas a los nacionales. Los beneficios derivados del cohecho podrán ser objeto de decomiso y las operaciones con recursos de procedencia ilícita constituirán un delito conexo, independientemente del lugar donde se hayan realizado. Cada Parte, además, tomará las medidas necesarias para evitar y perseguir los ilícitos en materia contable que pretendan ocultar el cohecho a un funcionario público extranjero.

Desde la perspectiva de la OCDE resultan inquietantes tres efectos de la corrupción. Primero, distorsión a la competencia; segundo, distorsión al comercio y tercero disminuye el desarrollo.

La OCDE adopta un enfoque multidisciplinario en la lucha contra la corrupción, abordando el cohecho por el lado de la oferta y de la demanda. La corrupción prospera donde las instituciones públicas son débiles o donde prevalece un gobierno deficiente. La OCDE contribuye a que los países mejoren sus sistemas de gobierno y administración del sector público. Otro elemento esencial de la lucha contra la corrupción es el de garantizar la transparencia de los sistemas de adquisiciones del gobierno, al igual que la efectiva aplicación de las leyes contra el lavado de dinero.

La prevención de la corrupción y el debido cumplimiento de las leyes que la sanciona, requiere de la acción concertada de gobiernos, organizaciones internacionales, empresas, trabajadores y la sociedad en su conjunto. El que suscribe la Tesina reconoce la importancia de las iniciativas presentadas por una diversidad de participantes que se irán mencionando durante el desarrollo de la investigación, así éste trabajo es también, en gran medida, un homenaje al trabajo de todos ellos.

La Convención Anticohecho de la OCDE tiene un objetivo definido: sancionar a las personas y a las empresas que, en sus operaciones comerciales, comprometan o gratifiquen a funcionarios públicos extranjeros, con el fin de obtener algún beneficio. A través de la Convención, se define el delito, la base jurisdiccional, las disposiciones secundarias y la organización de la cooperación entre los Estados miembro en asuntos de apoyo y extradición. La cooperación está basada en esquemas preventivos, como lineamientos contables y de auditoría para las empresas.¹⁰ Así, la Convención estipula obligaciones para los países firmantes en cuatro rubros:

- penal
- contable y financiero
- lavado de dinero
- asistencia legal mutua

En primer lugar, la Convención obliga a los firmantes a tipificar como delito y castigar el soborno para obtener negocios internacionales. Es importante mencionar que esta herramienta jurídica penaliza también la complicidad. De

¹⁰ Sacerdoti, Giorgio. "To bribe or not to Bribe?" en No Longer Business as Usual: Fighting Bribery and Corruption. OCDE, París Francia, 2000, pp. 34-35.

ese modo, si una empresa matriz autoriza el pago de soborno a una filial en el exterior, se aplicarán las leyes penales en contra de la empresa matriz y cualquiera de los funcionarios de la corporación que resulten involucrados.

En el ámbito contable, establece una serie de recomendaciones a las empresas para prevenir el encubrimiento de algunos gastos en los registros contables. El artículo 8 de la Convención, obliga a los países miembros a tomar las acciones necesarias para establecer castigo de carácter civil, administrativo y penal por concepto de omisiones, alteración, fraude y/o falsificaciones de registros, cuentas, estados financieros y libros contables con el propósito de realizar el cohecho con servidores públicos extranjeros.

La Convención también señala que detectar un pago de soborno ilegal relacionado con transacciones comerciales internacionales es suficiente para provocar la aplicación de la legislación contra el lavado de dinero. Hasta antes de la Convención, los pagos extraoficiales a funcionarios extranjeros en bancos del exterior no eran considerados como lavado de dinero, y estaban protegidos por el derecho bancario. Ahora, “con la Convención, se busca dificultar que los delincuentes disfruten de sus ganancias indebidas en otros países, ya que los pagos de soborno están sujetos a ser confiscados”.¹¹

Finalmente, dado que frecuentemente se utilizan canales financieros internacionales para ocultar o realizar el cohecho internacional, la Convención obliga a los países signatarios a proveer apoyo legal oportuno y a compartir información relevante de manera oportuna, además de que establece provisiones relativas a la extradición.

Para determinar el nivel de cumplimiento de los países firmantes, se estableció un mecanismo de seguimiento y monitoreo, basado en la presión entre pares. Este mecanismo analiza qué tanto han avanzado dichos países en la implementación de la legislación interna necesaria para castigar este delito, y qué tanto su infraestructura jurídica permitiría llevar adelante un juicio por soborno basado en la Convención de la OCDE.

¹¹ Op. Cit. pp. 38-40.

1.4.1 Mecanismo de Seguimiento

El Comité de Inversión y Empresas Multinacionales de la OCDE estableció en mayo de 1994 un Grupo de Trabajo sobre Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales.

Entre las responsabilidades de este Grupo de Trabajo, se encuentra el monitoreo sistemático de países en la implementación de la Convención y las Recomendaciones de 1997.

Este Grupo se encuentra integrado por expertos de 36 países participantes. Se reúne 5 veces al año en París, la ciudad sede de la Organización, para monitorear el cumplimiento con la Convención. El proceso de monitoreo está basado en un sistema de revisión de pares y se divide en dos fases de evaluación: la Fase 1 que radica en asegurarse que el sistema legal de los países parte sea compatible con los lineamientos de la Convención; y la Fase 2 que consiste en una semana de reuniones intensas en el país evaluado con actores clave del gobierno, las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, los empresarios, los sindicatos de trabajadores y la sociedad civil. Con base en los resultados de estas reuniones, el Grupo de Trabajo evalúa la efectividad de las leyes en vigor para combatir el cohecho internacional, en el país evaluado.

Casi todos los países han pasado ya por esta fase y se preparan para una segunda evaluación.¹²

Para que la Convención cumpla con los objetivos que se ha propuesto se requiere del apoyo decidido no sólo de los gobiernos de los países firmantes, sino también de las empresas que se sientan afectadas por esta práctica y de los ciudadanos que no toleran la corrupción.

En materia anticuhecho la participación de los empresarios, de los contadores públicos, de los abogados y de la comunidad financiera, son indispensables como actores centrales para el cumplimiento de la *Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en las*

¹² Al 2006, 31 países han pasado satisfactoriamente la primera fase. Cabe señalar que México fue evaluado por España y los Países Bajos del 28 de enero al 3 de febrero del 2000. México examinó a España, en conjunto con la delegación japonesa, del 22 al 24 de marzo de 2000 y a Italia, junto con el Reino Unido, del 18 al 20 de abril de 2001.

Transacciones Comerciales Internacionales, tanto para dar origen a los juicios correspondientes en materia anticobhecho, como para implementar en sus respectivos ámbitos de competencia las prácticas y recomendaciones de gobierno corporativo, de rendición de cuentas, de prevención y de registros contables y financieros para transparentar las transacciones comerciales nacionales e internacionales.

1.4.2 Sanciones

De acuerdo a los compromisos contraídos por México al firmar la Convención Anticobhecho de la OCDE, el gobierno mexicano analizó las leyes en la materia para determinar si era necesario reformarlas o diseñar otras. Las autoridades consideraron que las leyes vigentes eran suficientes para cumplir con las obligaciones previstas en la Convención. No obstante, el tipo de cobhecho previsto en el artículo 222 del Código Penal Federal, sólo contemplaba el cobhecho de servidores públicos nacionales, sin mencionar a los extranjeros. Por esta razón, en noviembre de 1998, el Ejecutivo Federal propuso adicionar al Código, el artículo 222 bis.

“Artículo 222 bis.- Se impondrán las penas previstas en el artículo anterior al que con el propósito de obtener o retener para sí o para otra persona ventajas indebidas en el desarrollo o conducción de transacciones comerciales internacionales, ofrezca, prometa o dé, por sí o por interpósita persona, dinero o cualquiera otra dádiva, ya sea en bienes o servicios:

I. A un servidor público extranjero para que gestione o se abstenga de gestionar la tramitación o resolución de asuntos relacionados con las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión;

II. A un servidor público extranjero para llevar a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto que se encuentre fuera del ámbito de las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión, o

III. A cualquier persona para que acuda ante un servidor público extranjero y le requiera o le proponga llevar a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto relacionado con las funciones inherentes al empleo, cargo o comisión de este último.

Para los efectos de este artículo se entiende por servidor público extranjero, toda persona que ostente u ocupe un cargo público considerado así por la ley respectiva, en los órganos legislativo, ejecutivo o judicial de un Estado extranjero, incluyendo las agencias o empresas autónomas, independientes o de participación estatal, en cualquier orden o nivel de gobierno, así como cualquier organismo u organización pública internacionales.

Cuando alguno de los delitos comprendidos en este artículo se cometa en los supuestos a que se refiere el artículo 11 de este Código, el juez impondrá a la persona moral hasta quinientos días multa y podrá decretar su suspensión o disolución, tomando en consideración el grado de conocimiento de los órganos de administración respecto del cohecho en la transacción internacional y el daño causado, o el beneficio obtenido, por la persona moral. ¹³

Así, las personas físicas y las morales quedan sujetas a las disposiciones que establece la Convención y que se ven reflejadas en las leyes mexicanas.

¹³ Op.Cit.

1.5 Conclusión

PRIMERA. En términos generales en los 47 años de existencia de la OCDE, todas sus actividades han sido encaminadas para que los gobiernos de las 30 democracias trabajen en conjunto para enfrentar los retos económicos, sociales y ambientales de la globalización. La OCDE también representa la vanguardia de los esfuerzos para comprender y ayudar a los gobiernos a responder a los nuevos acontecimientos y las nuevas inquietudes, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos de una población que envejece. La Organización proporciona el entorno en el que los gobiernos tienen la posibilidad de comparar experiencias de política, buscar respuestas a los problemas comunes, identificar las mejores prácticas y trabajar para coordinar las políticas nacionales e internacionales para combatir la corrupción.

SEGUNDA. La corrupción destruye la base de la economía de mercado. Si no se avanza en la lucha contra la corrupción, estaremos viendo que aquel vaso que está medio lleno, mañana estará medio vacío, y su contenido no se podrá reparar. El momento y la confianza pública que todavía existe el día de hoy se perderán y los suplirán la hipocresía y el cinismo. Tampoco podemos permitir que este ejercicio se desvanezca, se han creado altas expectativas entorno al combate a la corrupción y gobierno y sociedad deben poder cumplir con el cometido de tratar de erradicar la corrupción.

TERCERA. “A la fecha Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Bulgaria, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Estados Unidos de América, Eslovenia, Estonia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza, Sudáfrica y Turquía han firmado la Convención Anticohecho de la OCDE”¹⁴, ello revela la conciencia que tienen los gobiernos por participar en la lucha contra la corrupción. Conforme más naciones se comprometan en firmar y ratificar el instrumento, podrá ser una herramienta más eficaz para erradicar este mal que aqueja a la sociedad internacional.

¹⁴ Países que han llevado a cabo la implementación legal de la Convención Anticohecho de la OCDE de 1997, de acuerdo al Reporte 2007 de la OCDE.

CUARTA. Lo trascendental de estos instrumentos es que la detección y sanción de los pagos ilegales se hace independientemente de que el servidor público que reciba el soborno sea acusado o no. Adicionalmente, con la firma de la Convención, se pretende nivelar el campo de juego económico internacional al evitar que empresas que incurran en prácticas comerciales indebidas y que no sean penalizadas en sus países de origen, cuenten con una ventaja indebida al momento de buscar negocios internacionales. Esto tiene también un impacto benéfico en la participación de las pequeñas y medianas empresas en un entorno globalizado, ya que no tendrán por qué ser marginadas de los contratos internacionales si éstos son asignados transparentemente y no como resultado de dádivas corruptas.

QUINTA. Sin duda, en un contexto de total apertura a la globalización, la adopción de este tipo de estándares contribuye a fortalecer la gobernabilidad mundial y a establecer reglas claras en las transacciones económicas internacionales.

CAPÍTULO 2. EL PAPEL DE MÉXICO EN LA CONVENCIÓN ANTICOHECHO DE LA OCDE Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

2.1. Antecedentes de la corrupción en México.....	30
2.2. Participación de México en la OCDE.....	30
2.3. Beneficios del ingreso de México a la OCDE	35
2.4. Contribuciones de México en la OCDE	36
2.5. México en la Convención anticohecho de la OCDE.....	36
2.5.1. Cronología.....	37
2.5.2. Avances en la lucha anticohecho. Efectos en México, a partir de la firma de la Convención anticohecho.....	38
2.5.3. Gobierno de Vicente Fox.	39
2.5.4. Reconocimientos a México en el Informe.....	41
2.5.5. Beneficios para México al aprobar la Fase II de Evaluación.....	41
2.5.6. Post fase II de Evaluación..	42
2.5.7. Transparencia Mexicana: “México, estancado en sus niveles de corrupción”.	43
2.5.8. Estrategia Anticorrupción en México.....	44
2.5.9. Gobierno del Presidente Felipe Calderón..	46
2.6. Conclusión..	49
2.7. Conclusión general..	51
2.8. Bibliografía..	55
2.9. Documentos y Anexos.....	57

CAPÍTULO 2. EL PAPEL DE MÉXICO EN LA CONVENCIÓN ANTICOHECHO DE LA OCDE Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

2.1 Antecedentes de la corrupción en México

En México, se han realizado importantes cambios en los últimos años. Su economía, está ligada a todos los bloques comerciales del mundo. El país, es uno de los mayores receptores de inversión extranjera directa y sigue avanzando en su régimen democrático. Empero, el crecimiento logrado en los últimos veinte años, ha sido insuficiente porque existen obstáculos estructurales que han impedido el despegue definitivo del país.

Uno de los desafíos más importantes enfrentado por diversos gobiernos ha sido el combate a la corrupción. Este es uno de los llamados “cuellos de botella”. Es un elemento, que ha propiciado una grave problemática política y social. El actual gobierno de la República, se ha comprometido con la sociedad para promover una cultura de transparencia, rendición de cuentas y a transformar la Administración Pública Federal, en una de las más eficientes y profesionales del mundo, como punto de partida, para lograr un efectivo combate a la corrupción desde el Estado.

El objetivo en este capítulo, es destacar la participación de México en la Convención Anticohecho de la OCDE, a fin de hacer un balance sobre los avances o logros realizados en la lucha contra este flagelo.

Es necesario considerar los frutos que se han dado en México desde que se inicio su participación en la OCDE –desde su ingreso hasta la fecha-, el grado de cumplimiento de la Convención Anticohecho y el balance del combate a la corrupción hecho por nuestro país.

2.2 Participación de México en la OCDE

El 18 de mayo de 1994, México se convirtió en el miembro número 25 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); el "Decreto de promulgación de la Declaración del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre la aceptación de sus obligaciones como miembro de

la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos"¹, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de julio del mismo año.

Lo anterior representó una coyuntura histórica para la Organización, puesto que ningún nuevo miembro había ingresado desde 1973. Durante este largo periodo de 21 años, en los Comités y reuniones ministeriales de la OCDE, participaban solamente 24 países miembros.

La inserción de México a la OCDE en 1994, confirmó el proceso de una transformación que venía experimentando la Organización, desde su fundación en 1961, conocida como el "Club de los Países Ricos", como una Organización al servicio de las economías de mercado, más desarrolladas, con una agenda definida por la era bipolar. La caída del muro de Berlín, significó un cambio en su perfil, que se refrendó por el surgimiento de polos económicos, en distintas regiones y por la cada vez mayor integración económica mundial y, por ende, la incorporación en su seno, de economías emergentes.

A finales de los noventa, la Organización inició un acercamiento, hacia países no miembros. La motivación, fue el ánimo de contribuir a definir los lineamientos para el desarrollo de la economía mundial, los cuales debían considerar a todos los actores relevantes. Esta redefinición interna, estuvo ligada con las vertiginosas transformaciones de la economía mundial, ya que el desarrollo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, y la apertura principalmente del sector financiero, propició un considerable incremento en las transacciones comerciales internacionales. México era ya una realidad atractiva para la OCDE, para convertirse en miembro, principalmente por el tamaño de su economía, y su ingreso al Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Sin embargo, su inclusión en la agenda de la OCDE, no fue tarea fácil, ya que significaba el ingreso de un país nuevo transcurridos veinte años. Se implementaron los mismos parámetros de referencia y evaluación, aplicados a 24 economías desarrolladas, para analizar el caso de México, que tenía un nivel de desarrollo distinto al de los países más avanzados de la Organización. De esta manera, la OCDE inició con un nuevo ciclo de transformación

¹ Diario Oficial de la Federación del 5 de julio de 1994, Secretaría de Gobernación, México, D.F.

institucional. Hubo un mayor acercamiento a México, por parte de la Organización, gracias a la coordinación entre funcionarios y representantes de México, logrando integrar una agenda temática, de interés mutuo.

Con un escenario internacional, caracterizado por el final de la guerra fría, México ingresó a la OCDE, como miembro, con plenos derechos. La coyuntura económica y política del país, era compleja, porque atravesaba por una crisis económica y tenía que afrontar compromisos de liberalización comercial, necesarios para el proceso de adhesión, a la Organización, hablando del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

México salio adelante de su crisis económica de 1994. En cuanto a la OCDE, con México en su seno, se integraron cinco miembros adicionales: República Checa, Hungría, Polonia, República de Corea y República Eslovaca.

Desde 1996, se ha observado la evolución de la Organización y el enriquecimiento ocurrido a partir de su apertura a nuevos miembros. Por una parte, se ha visto influenciada la agenda política-económica de México, por su presencia en la Organización, pero, también, hemos constatado que la OCDE se ha moldeado, para tomar en cuenta la visión de países, con distintos niveles de desarrollo económico relativo.

La membresía de México ha influenciado, la ampliación de las relaciones de la OCDE con países no miembros. En 1999, cuando nuestro país, presidió la Reunión del Consejo de Ministros de la Organización, se invitó a países no miembros a participar en foros de discusión celebrados año con año, en la sede de la Organización en París, Francia. Aquella iniciativa del gobierno de México, se convirtió en un precedente, adoptado por las reuniones que seguirían. México presidió otra Reunión Ministerial, en el año 2004.

En resumen, hay lecciones importantes dignas de ser destacadas, en este documento en el que, la presencia de México, en la OCDE, ha impactado de manera positiva, en el ámbito del quehacer público, tales como la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, este último en particular, será abordado a lo largo de la presente investigación.

Como país miembro, México ha sido sujeto de estudio sobre diferentes temas: por ejemplo el combate a la corrupción, políticas económicas y comerciales, reforma regulatoria y competencia, desarrollo regional, educación, salud, medio ambiente, agricultura, ciencia y tecnología, empleo, políticas para combatir la pobreza y migración, entre otros.

El diseño de los estudios mencionados se hace a través del análisis comparativo internacional; esta es la aportación principal de la Organización para contribuir a la evolución de los países miembros. Se efectúa vía la cooperación intergubernamental y por la identificación de casos de éxito innovadores, en materia de políticas públicas.

Así como evalúa las prioridades, fortalezas y áreas de oportunidad, de cada país miembro, mantiene un interés peculiar en el adecuado tratamiento, de la experiencia internacional, para incrementar la efectividad económica de sus integrantes. La meta principal de la OCDE, es propiciar una apertura comercial mundial y con ello impulsar un desarrollo económico sostenible, tanto para los países integrantes cuanto para los no miembros.

La participación de México en la OCDE, le ha permitido como país miembro, conocer casos de éxito y fracasos de otros países. Ha significado una oportunidad para promover la economía mexicana, a nivel internacional. Además, México ha servido como puente entre los países con economías maduras y los de menor nivel de desarrollo relativo, principalmente en Latinoamérica.

El Gobierno de México, ha encabezado en dos ocasiones, la Reunión de Consejo Ministerial de la Organización, el evento con mayor peso, para la toma de decisiones de la OCDE. En 1999 y 2004, respectivamente, en las reuniones ministeriales se contó con la participación de cuatro Secretarios de Estado: Luis Ernesto Derbez, de Relaciones Exteriores, Francisco Gil Díaz, de Hacienda y Crédito Público, Fernando Canales, de Economía, y Julio Frenk, de Salud, quien presidió el evento simultáneo de la Reunión Ministerial de Salud, en 2004.

La Organización ha realizado estudios y evaluaciones de México, en una amplia gama de temas. Ha organizado en nuestro país, reuniones de alto nivel, conferencias, seminarios y talleres.

La OCDE estableció en México, en enero del 1996, un Centro para América Latina, para dar visibilidad al trabajo de la Organización en México y Latinoamérica. Por ser México uno de los cinco países miembros con representación de la Organización. Los otros Centros, se encuentran en Washington, D.C, Estados Unidos de América; en Berlín, Alemania, y Tokio, Japón. Los Centros, forman parte de la estrategia de comunicación de la Organización.

Al ingresar México a la Organización, se formalizó la operación de la Representación Permanente de México, ante la OCDE. La Delegación de México ante la OCDE en París, Francia, está encabezada por el Representante Permanente. Dado el carácter multidisciplinario de los trabajos de la Organización, el perfil de funcionarios de la Delegación, se encuentra conformada por personal de carrera y asimilado del Servicio Exterior Mexicano, con la representación de servidores públicos de Secretarías de Estado como Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Economía, Medio Ambiente y Recursos Naturales.

La Delegación tiene como función principal, representar al gobierno mexicano ante la OCDE. México participa en el gobierno y administración de la Organización, a través del Representante Permanente, quien asiste a las reuniones del Consejo. Los servidores públicos adscritos a la Delegación, dan seguimiento a los diversos asuntos que son discutidos en los comités y grupos de trabajo de la OCDE, y en estrecha coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, son el enlace entre la Organización y los servidores públicos del Gobierno Federal quienes asisten a las reuniones de los comités y procuran la adecuada participación de México, en éstos.

En materia de combate a la corrupción, la OCDE, cuenta con estudios en español, que sirven para informar sobre la lucha contra este mal, que afecta a la sociedad internacional. Organizan diversos eventos, como foros internacionales, talleres y seminarios, donde expertos nacionales e

internacionales, intercambian prácticas e información, sobre el fenómeno citado.

Ejemplo de lo anterior, se dio en el Foro, “La Instrumentación de la Convención Anticohecho de la OCDE: Trabajando con el Sector Privado”, efectuado en el Auditorio Alfonso García Robles, de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, el 19 de septiembre de 2002, en el cual se analizó y difundió la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros, en Transacciones Comerciales Internacionales, así como las herramientas y las disposiciones complementarias, para asegurar su instrumentación. En resumen, durante el Foro, se intercambiaron experiencias, discutieron propuestas y se promovieron las mejores prácticas internacionales para combatir la corrupción. Adelante abundaremos sobre este tema.

2.3 Beneficios del ingreso de México a la OCDE:

- a) Las políticas públicas, son contrastadas con la experiencia de las mejores prácticas, en el ámbito internacional.
- b) La administración pública en México se ha visto fortalecida en la lucha contra la corrupción, en gran medida gracias al seguimiento y cumplimiento de la Convención Anticohecho.
- c) La OCDE desarrolla estudios especializados, y México es objeto de los mismos, de modo que nuestro país, obtiene información relevante, sobre importantes aspectos del quehacer público.
- d) La OCDE organiza foros y diversos eventos, con especialistas que aportan información relevante sobre México y otros países.
- f) La OCDE en México, contribuye al intercambio de mejores prácticas entre los tres niveles de gobierno, el Congreso, los académicos, empresarios, la sociedad civil organizada y el acercamiento a los diferentes estudios y recomendaciones que la Organización desarrolla, referentes al diseño de políticas públicas.

2.4 Contribuciones de México a la OCDE:

- Impulsó la apertura de la OCDE a nivel internacional, enriqueciendo sus estudios y recomendaciones.
- Participación en el debate económico internacional.
- Promoción a la realización de foros, seminarios y conferencias, de interés para los países miembros de la OCDE.

2.5 México en la Convención Anticohecho de la OCDE

La OCDE, ha dedicado importantes recursos para combatir la corrupción, debido a sus graves consecuencias políticas, económicas y sociales. La corrupción no respeta fronteras, no distingue niveles de desarrollo ni formas de gobierno. Los logros de la OCDE en el corto, mediano y largo plazo serán fundamentales para México, ya que ningún país, por sí solo, será capaz de asumir los costos, políticos, económicos y sociales, derivados del agravamiento de la corrupción.

Los organismos internacionales pueden encauzar sus esfuerzos contra la corrupción en dos vías. Incentivar el combate a la corrupción desde la demanda, concentrándose en poner obstáculos a las exigencias de los servidores públicos, para recibir un beneficio o pago extra, a cambio de favorecer a alguien o de realizar un servicio. Por ejemplo los instrumentos internacionales adoptados para este fin como, la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos y las Recomendaciones para Mejorar la Conducta Ética en el Servicio Público de la OCDE.

Concentrar, los organismos internacionales, sus esfuerzos en áreas relacionadas con la oferta. Es decir, unir esfuerzos para frenar a quien está dispuesto a hacer pagos irregulares, para recibir mejor atención de los funcionarios, hacer más atractivas las oportunidades de negocios. Este es el caso de la Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros, en las Transacciones Comerciales Internacionales (Convención

Anticohecho de la OCDE), así como la Recomendación en contra de la Deducibilidad de Sobornos y las Recomendaciones sobre el Combate al Cohecho en las Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE.

México ha establecido medidas eficaces para disuadir, prevenir y penalizar a las personas y a las empresas, que prometan, den o encubran gratificaciones a funcionarios públicos, que participen en transacciones comerciales internacionales, por medio de la Convención Anticohecho de la OCDE, mecanismo de combate al cohecho.

A través de la Convención Anticohecho, la legislación mexicana ha definido el delito, la base jurisdiccional, las disposiciones secundarias y la organización de la cooperación mutua entre los estados miembros en asuntos de apoyo y extradición.

El soborno a servidores públicos extranjeros, es perseguido y castigado, independientemente de que el funcionario que reciba el beneficio, sea acusado o no.

La participación de México en la Convención Anticohecho, crea igualdad de oportunidades para las empresas, que compiten por las contrataciones gubernamentales.

A continuación se incluye una cronología sobre las etapas, cumplidas por México respecto a la Convención:

2.5.1 Cronología

17 de diciembre de 1997	Firma de la Convención
22 de abril de 1999	La aprueba el Senado Mexicano
12 de mayo de 1999	Se publica en el Diario Oficial de la Federación
26 de julio de 1999	Entra en vigor para México
28 de enero al 3 de febrero de 2000	Se lleva a cabo la evaluación en su Fase I.
Noviembre de 2003 a junio de 2004	Proceso de evaluación en su Fase II.

Junio 2004	Presentación de Informe de evaluación de México en París ante el Grupo de Trabajo sobre Cohecho.
Septiembre 2004	Publicación oficial del Informe de evaluación.
18-20 de octubre 2005	Presentación oral de los avances de México ante el Grupo de Trabajo sobre Cohecho.
2006	Presentación de Reporte escrito sobre los avances en las recomendaciones emitidas por el Grupo de Trabajo sobre Cohecho en el Reporte de evaluación de la Fase II.

Cuadro 2. Fuente: www.funcionpublica.gob.mx/ocde página consultada el 18 de marzo de 2007.

2.5.2 Avances en la lucha Anticorrupción. Efectos en México a partir de la firma de la Convención Anticohecho.

Los países de la zona OCDE, consideran que la integridad en el gobierno, es indispensable para la confianza de los ciudadanos en el quehacer público y una piedra angular del buen gobierno.

“Luchar contra la corrupción y promover la integridad se han convertido en una de las prioridades clave para el gobierno mexicano y el compromiso del Gobierno Federal ha quedado demostrado tanto en el nivel internacional como en el nacional”²:

A nivel internacional, el gobierno mexicano ha desempeñado un activo papel en el desarrollo de las nuevas convenciones anticohecho.

Desde los noventa, el Gobierno Federal inició varias acciones para impulsar la eficiencia administrativa, la transparencia en el quehacer gubernamental y la rendición de cuentas. La corrupción involucra a quién soborna y quién acepta, a cambio de algún beneficio o aquel oficial que no cumple con sus funciones, también a cambio de alguna ventaja. En el diseño de las bases jurídicas e institucionales, México se ha orientado tanto a la parte oferente —el sobornador-

² Discurso del Secretario de la Función Pública, Germán Martínez Cázares en el marco del día internacional contra la corrupción México, D. F. 9 de diciembre del 2006.

cuanto quien recibe o deja de cumplir con alguna obligación legal -quienes aceptan el soborno-, para recuperar la confianza en el gobierno.

De acuerdo a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción del Gobierno Federal, en los últimos años se han realizado acciones para mejorar la transparencia en la administración de gobierno, en el uso de los recursos federales; el rediseño de las normas criminales y administrativas, y el aumento en las penas, para castigar los delitos cometidos por servidores públicos.

Durante la Administración de Ernesto Zedillo, México participó en la primera Convención General Regional, Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos, desde junio de 1997, y en la Convención de la OCDE sobre el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros, en Transacciones Comerciales Internacionales (Convención Anticohecho de la OCDE). En mayo de 1999, el Senado de la República, ratificó la Convención Anticohecho de la OCDE. Al firmar esta Convención, el país se compromete a ofrecer condiciones justas de competencia entre empresas nacionales y extranjeras, con la definición de reglas claras. A raíz de la ratificación de la Convención Anticohecho de la OCDE por el Senado de la República, y según los informes de seguimiento de la propia Organización, México ha cumplido con los compromisos internacionales planteados en el instrumento jurídico. A nivel nacional, la lucha contra la corrupción fue parte integral del Programa de Modernización de la Administración Pública y del Plan Nacional de Desarrollo entre 1995 y 2000. Si bien el balance de las acciones anticohecho enmarcadas en dicho documento, dejaron mucho que desear, fue de suma importancia, que el gobierno y la sociedad en conjunto adopten, una estrategia Anticohecho, que involucre herramientas jurídicas internacionales.

2.5.3 Gobierno de Vicente Fox

Para el periodo 2001-2006, se diseñó el Programa Nacional Anticohecho y para la Promoción de la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, para enfocar los trabajos del gobierno, en el combate contra la corrupción. Este Programa, abarcó varias acciones, incluyendo la prevención del delito de la corrupción y la

impunidad, el control y detección de prácticas ilícitas y la penalización de conductas ilegales de servidores públicos.

El Grupo de Trabajo sobre Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE, evaluó la efectividad de las leyes mexicanas en vigor, para cumplir con la Convención Anticohecho de la Organización, en las fases I y II.

Fase I de Evaluación

Se llevó a cabo del 28 de enero al 3 de febrero del año 2000 y demostró que el sistema legal mexicano, era compatible con los lineamientos de la Convención.³

Igualmente, se reformó el Código Penal Federal, incluyendo el artículo 222-bis, que hace compatible la Convención, con la legislación mexicana en la materia, al tipificar el delito de cohecho.

El balance de la evaluación fue aceptable, pero se hicieron recomendaciones, para profundizar en las reformas legales.

Cabe destacar que como parte de las acciones internacionales anticorrupción de México, se firmó la Convención sobre la Ley Criminal del Consejo Europeo, en mayo del año 2002.

Fase II de Evaluación

Comenzó en noviembre del 2003, y en febrero del 2004, un grupo de especialistas, visitaron México para asegurar el cumplimiento de la fase II. El informe elaborado por la OCDE, como resultado de esta fase, fue aprobado por el Grupo de Trabajo sobre Cohecho de la Organización en junio de 2004 y presentado oficialmente, el 1º de octubre del mismo año.⁴

³ www.funcionpublica.gob.mx/ocde página consultada el 18 de marzo de 2007.

⁴ Ibid.

2.5.4 Reconocimientos a México en el Informe

- La voluntad política del gobierno y los avances en el combate a la corrupción logrados.
- El fortalecimiento del vínculo entre prevención y combate al lavado de dinero y diversos actos de corrupción.
- La presentación de una iniciativa, para reformar el sistema de justicia.
- El apego a las reglas internacionales de auditoría y transparencia financiera.
- La promoción de programas de integridad.
- Las campañas nacionales para sensibilizar sobre los costos de la corrupción y el alcance de la Convención.
- El desarrollo de sistemas de atención a quejas, denuncias e inconformidades.
- Los avances de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- La entrada en vigor de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- La creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción.
- La existencia de “Declaranet”, un programa en línea, para dar seguimiento al patrimonio de funcionarios públicos.

2.5.5 Beneficios para México al aprobar la Fase II de Evaluación

1. Afecta positivamente el grado de inversión que se otorga a México.
2. Impacta favorablemente las percepciones que son consideradas para la conformación de las encuestas y los estudios internacionales, en materia de transparencia y corrupción.

3. Fomenta una relación comercial más sana entre los países, y por tanto, abre nuevas oportunidades de negocios para las empresas.

Cabe mencionar que México, fue anfitrión de la firma de la Convención de la ONU contra la Corrupción, en Mérida en diciembre del 2003 y fue ratificada por el Senado el 20 de julio del 2004.

2.5.6 Post-Fase II de Evaluación

Reporte oral sobre los Avances en las Recomendaciones del Grupo de Trabajo del 18 al 20 de octubre del 2005, en París, Francia.

A un año de la publicación oficial del Informe de Evaluación de la Fase II (2004), México presentó oralmente en octubre del 2005, ante el Grupo de Trabajo sobre Cohecho, su Informe de Avances en la Implementación de las Recomendaciones, resultado de la Fase II de Evaluación.

En el Informe se describieron las principales acciones llevadas a cabo por parte de México.

A principios del gobierno de Vicente Fox, México ocupaba el lugar 60 entre los 90 entre los países más corruptos. Calificaba con 3.3 sobre 10, en la escala de Transparencia Internacional. Aunque no se tienen datos exactos, la firma de consultoría internacional, PriceWaterhouseCoopers, estima que la corrupción, le costaba a México el 15 por ciento de lo que recauda por impuestos. Cifras del Banco Mundial, también del año 2000, estiman que la corrupción representa 9.5 por ciento del PIB, o 50 mil millones de dólares.

El Reporte Global de Competitividad 2000-2001, del Foro Económico Mundial (FEM), ubicó a México en el quinto lugar, entre 75 países donde la evasión fiscal, es más pronunciada.

En 2003, el Foro Económico Mundial, difundió un reporte alentador para México; el país había registrado un ascenso en la evaluación sobre calidad de las instituciones públicas. Se percibía una disminución en los niveles de

corrupción, una actividad que según el Banco Mundial, significó anualmente cerca de mil 500 billones de dólares en el mundo.

La transparencia y la rendición de cuentas, para recuperar la confianza ciudadana, como lo había prometido Vicente Fox, desde el 2000, parecía que tomaba un rumbo importante.

Lejos de verse erradicado el problema de la corrupción, llegó a los más altos niveles de la política en México. Reconocidos funcionarios, senadores y diputados, dirigentes partidistas, cuyo verdadero fin debía enfocarse a reformar el marco legal, para evitar, entre otras cosas, la corrupción, se vieron involucrados en escándalos de tráfico de influencias y desvío de fondos, que fueron difundidos en 2004, en televisión nacional e internacional.

2.5.7 Transparencia Mexicana: “México, estancado en sus niveles de corrupción”⁵

- El Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG), pasó de 10.6 en 2001 a 8.5 en 2003 y a 10.1 en 2005.
- El Índice detectó una incidencia mayor, en los 35 servicios públicos considerados por el estudio. De los 35 servicios, 11 mejoraron su índice, respecto a la medición realizada en 2003.
- La mitad de las entidades federativas del país, redujo la incidencia de corrupción en esos servicios, respecto a 2003.
- Guerrero, Hidalgo, Tabasco, Estado de México y Distrito Federal, son las entidades con mayor incidencia de corrupción en servicios públicos. Querétaro, Chiapas, Baja California Sur, Sonora y Guanajuato, las entidades de menor incidencia de corrupción.

El INCBG es un instrumento que registra los pagos de sobornos, declarados por los hogares mexicanos en 35 servicios públicos, provistos por los tres niveles de gobierno y empresas particulares.

⁵ Comunicado de Prensa de Transparencia Mexicana, México, D.F, mayo de 2006, p. 1.

Según el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, el costo de los sobornos pagados por hogares mexicanos de bajos ingresos en 2005, representó el 24 por ciento del ingreso doméstico.

De acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de 2005, el gobierno de Vicente Fox, ocupó el lugar 65 entre 158 entre los países más corruptos; calificó 3.5 sobre 10, en la escala de Transparencia Internacional.

“El IPC, la herramienta más conocida de Transparencia Internacional, señala que la corrupción se mantiene vigente a escala mundial. Para el Índice de 2005 se combinó una serie de encuestas independientes, y se incluyó a 159 países, de los cuales 113 obtuvieron un puntaje menor a cinco, siendo diez la indicación de mayor transparencia. De estos 113 países, 70 recibieron un puntaje menor a tres. Esto es indicativo de corrupción desenfrenada, lo cual plantea una seria amenaza para las instituciones, así como para la estabilidad social y política.”⁶

Para el 2006, Vicente Fox reconoció que el marco legal contra la corrupción, era insuficiente, y aunque también señaló que las heridas de este mal, se estaban supurando, era un hecho que situaciones tan lamentables, como los actos de corrupción de diversos servidores públicos, difundidos por los medios de comunicación, dentro y fuera del Gobierno Federal, empañaron su administración.

2.5.8 Estrategia Anticorrupción en México

Al igual que en otros países de la OCDE, con una rica tradición jurídica administrativa, México se enfoca primordialmente en el desarrollo de instrumentos legales y, de manera más puntual, en el establecimiento de normas, en la legislación nacional. La Constitución, establece diferentes tipos de responsabilidad —política, administrativa, criminal y civil— en donde los servidores públicos pueden incurrir durante el ejercicio de su función. Varias formas de delitos, son sancionados por el Código Penal, incluyendo el ejercicio inadecuado del servicio público; el abuso de poder; el enriquecimiento ilícito; la

⁶ Informe Anual 2005, Transparencia Internacional, Berlín, Alemania, p. 28.

intimidación; pedir o recibir sobornos o gratificaciones, y obstruir la aplicación de la justicia. Las penas correspondientes van desde la cárcel, multas, inhabilitación temporal o permanente, del ejercicio de las funciones públicas.

También se prevén sanciones contra los que ofrecen el soborno. El gobierno reforzó las sanciones contra las empresas que ofrezcan sobornos a funcionarios públicos, que pueden ser excluidas de las licitaciones públicas, si infringen la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas.

Con respecto al soborno internacional, de acuerdo con las propuestas de la revisión correspondiente en la fase 1, de la Convención de la OCDE, México preparó más modificaciones del Código Penal, relacionadas con la definición de un “funcionario público extranjero” y de tercera parte como beneficiario. Si bien las recomendaciones de la revisión de la etapa 2, se orientan principalmente al soborno de los funcionarios públicos extranjeros, algunas se aplican también al soborno nacional, (por ejemplo, al revisar la responsabilidad de las personas legales y el nivel de las sanciones).

Leyes, como la del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (www.spc.gob.mx) publicada en 2003, se piensa que contribuirá a reforzar las normas de conducta y ética en el servicio público, al regular el ingreso al servicio público, a través de concursos públicos y la permanencia del servidor público en su cargo por evaluaciones del desempeño, semestrales y anuales. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, de los Servidores Públicos del 2002 regula las obligaciones, responsabilidades y sanciones administrativas de los servidores públicos, como conflictos de interés para los funcionarios públicos. Para prevenir el enriquecimiento ilícito, año con año, se presenta la declaración patrimonial de los servidores públicos (www.declaranet.gob.mx).

La dependencia encargada de vigilar el cumplimiento, de las leyes mencionadas en el párrafo anterior, es la Secretaría de la Función Pública, creada en 1982, como la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secodam), se convirtió en la Secretaría de Estado encargada del control y supervisión de la Administración Pública Federal.

La Secretaría de la Función Pública, cuenta con una campaña para vincular a la población, en la lucha anticorrupción, a través de la concientización del daño que causa, la corrupción a la sociedad, con anuncios en televisión y radio, medios impresos y cine minutos contra la corrupción. También se cuenta con medios de contacto telefónico y en línea como Sactel, donde la ciudadanía reporta actos de corrupción.

La Ley de Acceso a la Información Pública ha significado un cambio cultural en la forma de gobernar y en los gobernados interesados en el quehacer público. La creación del Instituto Federal de Acceso a la Información, garantiza el derecho a la información pública, y el derecho a la privacidad, protegiendo la información. El incremento en el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC's), empleadas en varios países, con fines gubernamentales, conocido como gobierno electrónico, han contribuido a la simplificación de trámites y servicios, beneficiando así a las regiones que geográficamente se encuentran distantes de las oficinas de gobierno. Un ejemplo del uso de las TIC's, en el gobierno, es el Sistema Electrónico de Compras Gubernamentales (Compranet), el cual ha contribuido a transparentar las compras públicas, por medio de licitaciones, cuyas bases son publicadas en Internet. Herramientas de simplificación regulatoria, como la Normateca, portal en Internet, que contiene las regulaciones del gobierno, también han contribuido a simplificar las reglamentaciones administrativas, aportando con ello al combate a la corrupción.

En México, en materia de compras públicas, algunas empresas se han inconformado argumentando que las licitaciones internacionales, son asignadas de manera poco transparente, a compañías transnacionales. Con la Convención Anticohecho de la OCDE, las empresas en disputa, podrán recibir el respaldo de las autoridades para señalar, si hubo irregularidades en el fallo.

2.5.9 Gobierno del Presidente Felipe Calderón

A decir del propio Presidente Calderón, la transparencia es una prioridad política en México. El Gobierno Federal esta combatiendo la corrupción y de acuerdo al "Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) 2005-

2006 de Transparencia Mexicana”⁷, se reconocen algunos avances en la materia, cuando aún falta mucho por hacer, ejemplos concretos, son las reformas estructurales al sector justicia y otras como la tributaria, con la que se busca combatir la evasión fiscal y la detección del blanqueo de dinero, entre otros aspectos con los que contribuiría de ser aprobada por el Congreso. El estricto apego a la ley, la transparencia y la honestidad son los principales objetivos de este gobierno, según Presidencia de la República.

De acuerdo al Barómetro Global de la Corrupción 2006, publicado por Transparencia Internacional, los gobiernos no hacen lo suficiente en la lucha contra la corrupción, según la encuesta. “El Barómetro Global de la Corrupción deja en una posición comprometida a la policía, a los partidos políticos y a los parlamentos. Cada día millones de personas de todo el mundo se enfrentan a la corrupción y quieren que sus gobiernos actúen inmediatamente para detenerla”⁸. El Barómetro es una encuesta de opinión pública que efectúa Gallup International, por encargo de Transparencia Internacional, señalando el impacto de la corrupción desde la percepción ciudadana, en diferentes países. Se destaca el tema de los sobornos, las experiencias individuales de estos e identifica los sectores más vulnerados, por el problema multicitado.

De acuerdo a Presidencia de la República, el gobierno de México, a través de la Secretaría de la Función Pública, está combatiendo la corrupción, con acciones integrales, que privilegian el enfoque preventivo, sin renunciar a la detección y la sanción de actos ilícitos. Es el nuevo enfoque de la Contraloría que identifica las áreas críticas susceptibles de conductas corruptas, que fortalece los Órganos Internos de Control en cada dependencia del Ejecutivo Federal para que asuman un rol de innovación y de mejora continua, en la Administración Pública Federal, para propiciar la participación ciudadana, promover prácticas de ética, impulsar la transparencia y la rendición de cuentas, en el sector público.

De acuerdo a declaraciones del Presidente Felipe Calderón, esta consciente de que la corrupción es un problema estructural, con distintas expresiones institucionales en la vida nacional. Sus resultados plantean, un desafío para el

⁷ Informe Ejecutivo del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2005- 2006, Transparencia Mexicana, pp.23.

⁸ www.transparency.org , página consultada el 28 de marzo de 2007.

propio Estado y para la sociedad. La Administración Calderonista involucrará a la sociedad sin que el Estado renuncie a su obligación de liderar los esfuerzos colectivos. Con el propósito de revitalizar una cultura de legalidad.

“El Gobierno del Presidente Calderón ha planteado impulsar una agenda anticorrupción compuesta de seis puntos que ponen especial énfasis en la prevención de conductas corruptas.

1. Se promoverá el uso de sistemas armonizados, en todos los niveles de gobierno, de contabilidad pública y de presentación homogénea de información financiera, presupuestaria y patrimonial, con la finalidad de aumentar la eficacia de los procesos de fiscalización sobre los recursos, en especial los fondos federales que se transfieren a las entidades federativas y a los municipios.

2. Se implementará, a través de las Secretarías de la Función Pública y de Educación Pública, una revisión de los contenidos educativos a efecto de inculcar en niños y jóvenes, desde los primeros años, el aprecio por la legalidad y la rendición de cuentas.

3. Se impulsará una reforma para elevar a rango constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como las bases generales a las que deberán ajustarse todos los órdenes de Gobierno en materia de transparencia y de acceso de los ciudadanos a la información de calidad.

4. Como parte integral de una dinámica institucional de rendición de cuentas, se incrementarán y profundizarán las auditorías sobre las entidades y dependencias del Ejecutivo Federal al tiempo que se impulsarán los sistemas de evaluación del desempeño de los servidores públicos en consecución de los objetivos y metas; de modo que simultáneamente se evalúe el adecuado uso de recursos y la eficacia de las políticas públicas para resolver los problemas sociales.

5. El Ejecutivo Federal convocará a revisión del régimen del sistema profesional de carrera con el propósito de fortalecerlo y de generar un equilibrio entre, por una parte, la profesionalización y estabilidad de los servidores públicos y, por otra, la conformación de un gobierno eficaz y eficiente.

6. Se revisarán a detalle las normas emitidas por la administración para mejorar la calidad de la regulación, simplificar su aplicación y clarificar las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos, en el entendido de que el combate a la corrupción exige que tanto los servidores públicos como los ciudadanos tengan claridad sobre el sentido y el alcance de las reglas y trámites.

El éxito de la ofensiva en contra de la corrupción depende del esfuerzo de todos: de las instituciones públicas, de los partidos políticos, de las organizaciones civiles y de los ciudadanos en particular”⁹.

El gobierno se ha comprometido a cumplir los compromisos internacionales, para combatir la corrupción, tales como la Convención de la OCDE en la materia, para transparentar, fiscalizar y promover, la rendición de cuentas en todas las esferas de Gobierno Federal y enfrentar el enorme desafío, que representa la corrupción. Si bien hay acciones concretas, para combatir la corrupción desde el gobierno, se requiere de la activa participación de la sociedad, en concreto se tienen algunos avances gubernamentales en la materia, pero a nivel social, la corrupción es un cáncer, que si no es extirpado de raíz, difícilmente será erradicado, y por el contrario, seguirá perneando todas las capas sociales.

2.6 Conclusión

PRIMERA. En síntesis, se puede decir que la lucha anticorrupción señala que desde 1998 los 37 países firmantes de la Convención Anticohecho de la OCDE, incluyendo a México y a siete países que no son miembros de la Organización, tres de Latinoamérica: Chile, Argentina y Brasil, han ratificado la Convención Anticohecho. 34 países ya la incorporaron a sus leyes nacionales en materia delictiva y se han creado los puntos para permitir la instrumentación de las directrices en las empresas multinacionales. Por otra parte se redactaron los principios para la buena gobernabilidad y se concluyó con la primera fase de monitoreo de la Convención Anticohecho, examinando la

⁹ Discurso del Secretario de la Función Pública, Germán Martínez Cázares en el marco del día internacional contra la corrupción México, D. F. 9 de diciembre de 2006.

conformidad hacia el derecho internacional. México superó la segunda fase del proceso de monitoreo que es donde se analizaron las aplicaciones prácticas del derecho nacional en materia anticorrupción, siguiendo las normas de la Convención Anticorrupción.

SEGUNDA. En el marco de la Reunión del Grupo de Trabajo sobre Corrupción en Transacciones Comerciales Internacionales (GTC), celebrada del 25 al 27 de octubre de 2006 en París, Francia se presentó y defendió el Informe Escrito de México de actualización de la fase II de evaluación de la Convención Anticorrupción de la OCDE.

En dicha evaluación, la Delegación Mexicana detalló las acciones emprendidas y los argumentos ante el grupo evaluador y el GTC de la OCDE, logrando un resultado positivo, ya que a más de dos años de haberse publicado el Reporte sobre la Implementación de la Convención en la fase II, México presentó avances en todas las recomendaciones emitidas por el Grupo para lograr la plena adopción de la Convención.

TERCERA. Pese a los reconocimientos de la OCDE en el mecanismo de monitoreo de la Convención, no podemos sentirnos satisfechos, no se ha ganado la guerra contra la corrupción, todos sabemos que la corrupción dentro de la percepción pública está presente en la sociedad. En la economía mexicana, continúa existiendo dentro de la comunidad empresarial y conocer la instrumentación de la Convención de la OCDE puede ayudar pero todavía enfrenta algunas inercias burocráticas, incluso la falta de legalidad y la falta de recursos que permitan emprender las acciones adecuadas.

2.7 Conclusión General

Como se recordará el objetivo de la tesina fue “analizar el papel de México en la Convención Anticohecho de la OCDE con el fin de determinar el grado de cumplimiento de la misma” y la hipótesis fue que “México contribuye en la lucha contra la corrupción dando cumplimiento a los compromisos adquiridos en la Convención Anticohecho de la OCDE y ha logrado avances en la materia”

La hipótesis se corroboró gracias a los siguientes resultados:

Se ha logrado un avance en el combate a la corrupción al ser cada vez más los actores de la sociedad civil involucrados e interesados en tratar de erradicar este mal que tanto afecta a la sociedad en su conjunto.

El cumplimiento de la Convención Anticohecho de la OCDE permite que los países firmantes se sujeten a disposiciones que hacen, paulatinamente, que disminuya la corrupción en sus diferentes manifestaciones y que las relaciones internacionales sean menos afectadas por este fenómeno.

A catorce años de la incorporación de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como miembro, su calificación en términos de desempeño y progreso no es tan buena según lo indica el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, pues aunque se observan avances importantes en algunos aspectos de su competencia, comparativamente, los niveles de desarrollo permanecen por debajo del resto de los miembros de la Organización. Efectivamente, para México son varios los sectores y las prácticas susceptibles de un mayor perfeccionamiento.

Un aspecto positivo ha sido el compromiso agregado por parte de México y la Organización para alcanzar el desarrollo requerido. De esta manera, se han efectuado trabajos conjuntos, y constantemente se monitorea y reflexiona a propósito de las fallas del país, así como de los logros conseguidos, con el objeto de arribar a recomendaciones puntuales y precisas que permitan un mayor avance en áreas prioritarias.

En México, el nivel de bienestar de la población resulta bastante inferior en comparación con el resto de los países miembros de la OCDE, situación sin visible solución mientras nuestra economía continúe registrando tasas de crecimiento menores a 4% anual y un estancamiento en la productividad del trabajador. En este escenario se reducen las posibilidades de México para igualar la calidad de vida promedio de la Organización.

Como factor de estímulo a las inversiones, la mejora regulatoria ha representado una de las prioridades del país; el objetivo es ofrecer un mejor entorno empresarial y generar mercados más competitivos. En este sentido, en el reporte *Doing Business 2007* elaborado por el Banco Mundial, catalogado entre los 10 países con mayor cantidad e impacto en sus reformas regulatorias durante 2005 y 2006. No obstante, a pesar de los grandes avances logrados en dicha materia, la carga administrativa para las empresas en México continúa siendo alta en relación con el resto de los países miembros de la OCDE.

Por otro lado, el país debe garantizar la aplicación eficaz de la ley y la cultura de la transparencia como incentivos a la inversión, tomando como una de las prioridades la reducción de las barreras legales en telecomunicaciones, energía y transporte, sectores clave para el crecimiento de la competitividad y productividad de un país.

A partir de la integración de México como miembro de la OCDE, las prioridades nacionales y las estrategias utilizadas han estado influenciadas por las recomendaciones y experiencias de la Organización, lo cual ha aportado a los logros y beneficios del desarrollo del país.

Sin embargo, México aún mantiene niveles de bienestar sumamente inferiores respecto al resto de los miembros de la OCDE, con excepción de Turquía. Mientras no se logre alcanzar un mayor ritmo de crecimiento y mayores niveles de competitividad resultará complicado conseguir una mayor calidad de vida de la población, y lograr erradicar sustancialmente la corrupción.

Entre los factores que obstaculizan el crecimiento económico de México se encuentran la baja productividad que presenta el capital humano como consecuencia de la permanencia de mano de obra poco calificada; la

incapacidad para crear un ambiente atractivo para las inversiones que debería comprender reformas al marco regulatorio, a la ley laboral, al marco fiscal, entre otros, así como la desconfianza que existe en torno a la inaplicación de la ley y a la falta de transparencia de las instituciones.

Los instrumentos de la OCDE para combatir la corrupción necesitarán ampliarse más, profundizarse más. A manera de ejemplo tendremos que ver en el futuro, que los instrumentos de la OCDE cubran plenamente lo que son los sobornos de los funcionarios públicos por medio del financiamiento ilícito a los partidos.

También sería altamente recomendable que se luche contra la corrupción a nivel de los agentes privados, no sólo a nivel de funcionarios públicos, porque esto también empieza a distorsionar, a nivel de la sociedad civil, la integridad de mercados y de la sociedad misma, todo esto suena sumamente ambicioso y sabemos que no se puede alcanzar todo en un solo momento, no basta con crear regulaciones, se necesitan abordar los diferentes temas, la OCDE y el gobierno de México están en el proceso de crear las herramientas necesarias para combatir la corrupción, pero no es suficiente, se requiere que se apliquen, se necesitan resultados cuantificables en cuanto a los objetivos de tiempo para identificar que el avance a mediano plazo se esté dando y con ello crecer a partir de los resultados.

Según el Instituto del Banco Mundial, a nivel mundial, se pagan US \$1 billón en sobornos cada año. Se necesitan de aquellos esfuerzos que movilizan los recursos por medio de la cooperación nacional e internacional para combatir la corrupción.

En síntesis, la aportación fundamental de este trabajo es poner a disposición información de una de las principales organizaciones internacionales que cuentan con una amplia agenda en materia anticorrupción, la OCDE, con ello se espera que futuras generaciones de estudiantes de las Relaciones Internacionales y en particular del fenómeno de la corrupción, como un mal que aqueja a todas las naciones sin importar su nivel de desarrollo económico, puedan tomar como referencia la presente tesina para dar seguimiento al análisis del fenómeno de la corrupción y con ello contribuir a erradicarlo.

2.8 Bibliografía

- ADES A. and DI TELLA R., "The New Economics of Corruption: A Survey and Some New Results", Political Studies, Vol. 45, No. 3, 1997, pp. 496-515.
- OECD, No Longer Business as Usual, Fighting Bribery and Corruption, París 2000, 280 pp.
- Kaufmann, D. "Corruption Strategies: Starting Afresh? Unconventional Lessons from comparative analysis". En Stapenhurst y Kpundeh, Curbing Corruptions, Washington, EDI, Banco Mundial, pp. 35-49.
- CLINARD M.B., Corporate Corruption: The Abuse of Power, Praeger Publishers, 1990.
- HARRISS-WHITE B., WHITE G., "Corruption, Liberalisation and Democracy", IDS Bulletin (Liberalisation and the New Corruption), Vol. 27, No. 2, 1996.
- Journal of Law and Society: Corruption of Politics and Politics of Corruption, Vol. 23, No. 1, 1996.
- MORRIS S.D., Corruption and Politics in Contemporary Mexico, University of Alabama Press, 1991.
- Philippe Baillard, Theories des Relations Internationales, Presses Universitaires de France, 1977.
- Political Corruption and Public Policy in America, Cole Publishing Company, 1982.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- Documentos de trabajo de Naciones Unidas 1999-2006.
- Documentos de trabajo de la OEA 1999-2006.
- Convención para Combatir el Cohecho y la Corrupción. Adoptada por la Conferencia negociadora el 21 de noviembre de 1997.
- World Bank, Development Report 2006.
- Transparency International, Report 2006.
- Comunicados de SRE, DGCS, enero de 2001, discursos/d-003-01.

FUENTES HEMEROGRÁFICAS

- Principales Diarios de circulación nacional e internacional.
- Principales revistas relacionadas con asuntos internacionales y específicamente con el tema de la corrupción: Foreign Affairs, OECD Observer, Houston Journal of Law, etc.

FUENTES CIBEROGRÁFICAS

www.atlatl.com.mx/respondenet.com	Proyecto anticohecho, apoyado por la Embajada Americana, USAID
www.transparency.org	Transparencia Internacional
www.oecd.org	OCDE
www.un.org	ONU
www.funcionpublica.gob.mx	Secretaría de la Función Pública, Unidad de Vinculación para la Transparencia.
www.state.gov	Departamento de Estado de EE.UU.

2.9 Documentos y Anexos

Anexo 1

CONVENCIÓN PARA COMBATIR EL COHECHO DE SERVIDORES PÚBLICOS EXTRANJEROS EN TRANSACCIONES COMERCIALES INTERNACIONALES

(Adoptada por la Conferencia negociadora el 21 de noviembre de 1997)

Preámbulo

Las partes,

Considerando que el cohecho es un fenómeno ampliamente difundido en las transacciones comerciales internacionales, incluyendo el comercio y la inversión, que hace surgir serias complicaciones de carácter moral y político, mina el buen gobierno y el desarrollo económico, y distorsiona las condiciones competitivas internacionales;

Considerando que todos los países comparten una responsabilidad para combatir el cohecho en transacciones comerciales internacionales;

Tomando en cuenta la Recomendación Revisada para Combatir el Cohecho en las Transacciones Comerciales Internacionales, adoptada por el Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) del 23 de mayo de 1997, C(97)123/FINAL, la cual, entre otros aspectos, exigió tomar medidas eficaces para disuadir, prevenir y combatir el cohecho de públicos extranjeros en relación con las transacciones comerciales internacionales; en particular, para la pronta penalización de tal cohecho de manera eficaz y coordinada y de conformidad con los elementos comunes acordados que se señalan en tal Recomendación y con los principios básicos legales y jurisdiccionales de cada país;

Aceptando con agrado otros desarrollos recientes que adelantan más el entendimiento internacional y la cooperación en el combate al cohecho de servidores públicos, incluyendo las acciones de las Naciones Unidas, el Banco

Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial de Comercio, la Organización de Estados Americanos, el Consejo de Europa y la Unión Europea;

Aceptando con agrado los esfuerzos de compañías, organizaciones de negocios, sindicatos así como de organizaciones no – gubernamentales para combatir el cohecho;

Reconociendo el papel de los gobiernos para prevenir la exigencia de sobornos a individuos y empresas en transacciones comerciales internacionales;

Reconociendo que para alcanzar progreso en este campo son requeridos no sólo los esfuerzos a nivel nacional sino también la cooperación multilateral, el monitoreo y el seguimiento;

Reconociendo que alcanzar una equivalencia en las medidas a ser tomadas por las Partes es objeto y propósito esencial de la Convención, lo cual requiere que la Convención sea ratificada sin derogaciones que afecten esta equivalencia;

Han acordado lo siguiente:

Artículo 1. El Delito de Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros

1. Cada Parte tomará las medidas necesarias para establecer que es un delito punible bajo su ley el que cualquier persona intencionalmente ofrezca, prometa o efectúe un pago indebido u otra ventaja, sea directamente o a través de intermediario, a un servidor público extranjero en su beneficio o en el de un tercero, a fin de que ese funcionario actúe o deje de hacer, en cumplimiento de sus deberes oficiales, con el propósito de obtener o mantener un negocio o cualquiera otra ventaja indebida, en la realización de negocios internacionales.

2. Cada Parte tomará las medidas necesarias para establecer que la complicidad, incluyendo la incitación, la ayuda e instigación, o la autorización de un acto de cohecho a un servidor público extranjero, constituya un delito. La tentativa y la complicidad para cohechar a un servidor público extranjero

constituirán un delito en el mismo grado que lo sean la tentativa y la complicidad para cohechar a un servidor público de esa Parte.

3. Los delitos definidos en los párrafos 1 y 2 anteriores serán referidos en adelante como “cohecho de un servidor público extranjero”.

4. Para los fines de esta Convención,

- a. “servidor público extranjero” significa toda persona que detente una posición legislativa, administrativa o judicial en un país extranjero, haya sido nombrada o elegida; cualquier persona que ejerza una función pública para un país extranjero, incluyendo para una agencia pública o empresa pública, o cualquier funcionario o agente de una organización pública internacional;
- b. “país extranjero” incluye todos los niveles y subdivisiones de gobierno, de nacional a local;
- c. “actuar o abstenerse de actuar en la ejecución de las funciones oficiales” incluye cualquier uso de la posición del servidor público, quede o no comprendida en el ejercicio de las atribuciones conferidas a tal funcionario.

Artículo 2. Responsabilidad de las Personas Morales

Cada Parte tomará las medidas necesarias, de acuerdo con sus principios legales, para establecer la responsabilidad de las personas morales por el cohecho a un servidor público extranjero.

Artículo 3. Sanciones

1. El cohecho a un servidor público extranjero será sancionado mediante sanciones de carácter penal eficaces, proporcionadas y disuasivas. El rango de las sanciones será comparable a aquéllas que se apliquen al cohecho de servidores públicos de esa parte e incluirán en el caso de personas físicas, la privación de libertad suficiente para permitir la asistencia legal mutua efectiva y la extradición.

2. Si, dentro del sistema jurídico de una de las Partes, la responsabilidad penal no es aplicable a las personas morales, ésta Parte deberá asegurar que éstas queden sujetas a sanciones eficaces, proporcionadas y disuasivas de carácter no penal, incluyendo sanciones pecuniarias, en casos de cohecho a servidores públicos extranjeros.

3. Cada Parte tomará las medidas necesarias para que el instrumento y el producto del cohecho de un servidor público extranjero o activos de un valor equivalente al de ese producto puedan ser objeto de embargo y decomiso o sean aplicables sanciones monetarias de efectos comparables.

4. Cada Parte procurará imponer sanciones civiles o administrativas complementarias a una persona sujeta a sanciones por el cohecho de un servidor público extranjero.

Artículo 4. Jurisdicción

1. Cada Parte tomará las medidas necesarias para establecer jurisdicción sobre el cohecho de un servidor público extranjero cuando el delito sea cometido en todo o en parte en su territorio.

2. Cada Parte que tenga jurisdicción para perseguir a sus nacionales por delitos cometidos en el extranjero tomará las medidas necesarias para establecer su jurisdicción con respecto al cohecho de servidores públicos extranjeros, de acuerdo con los mismos principios.

3. Cuando más de una Parte tenga jurisdicción sobre un presunto acto delictuoso comprendido en esta Convención, las Partes involucradas deberán, a petición de una de ellas, consultar entre sí para determinar cual será la jurisdicción más apropiada para perseguir el delito.

4. Cada Parte revisará si el fundamento actual para su jurisdicción es eficaz para la lucha contra el cohecho de servidores públicos extranjeros y, si no lo es, tomará medidas apropiadas.

Artículo 5. Aplicación

La investigación y persecución del cohecho a un servidor público extranjero estarán sujetas a las reglas y principios de cada Parte. No estarán influidas por consideraciones de interés económico nacional, por el efecto potencial sobre sus relaciones con otro Estado ni por la identidad de las personas físicas o morales involucradas.

Artículo 6. Prescripción

Cualquier regla de prescripción aplicable al delito de cohecho de un servidor público extranjero permitirá un periodo adecuado de tiempo para la investigación y persecución de este delito.

Artículo 7. Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita

Cada Parte que haga del cohecho de sus servidores públicos un delito conexo para la aplicación de su legislación concerniente a las operaciones con recursos de procedencia ilícita hará lo mismo respecto del cohecho de servidores públicos extranjeros, sin tener en cuenta el lugar donde haya sido cometido el cohecho.

Artículo 8. Contabilidad

1. Para combatir de manera eficaz el cohecho de los servidores públicos extranjeros, cada Parte tomará las medidas necesarias, dentro del marco de sus leyes y reglamentos, para el mantenimiento de libros y registros contables, la publicación de estados financieros, las normas de contabilidad y auditoría, para prohibir el establecimiento de cuentas no registradas y el mantenimiento de doble contabilidad o de transacciones inadecuadamente identificadas, el registro de gastos no existentes, el registro de cargos con identificación incorrecta de su objeto, así como el uso de documentos falsos por parte de las compañías sujetas a dichas leyes y reglamentos, con el propósito de cohechar a servidores públicos extranjeros u ocultar dicho cohecho.

2. Cada Parte proveerá sanciones eficaces, proporcionadas y disuasivas, de carácter civil, administrativo o penal para tales omisiones o falsificaciones con respecto a los libros, registros, cuentas y estados financieros de tales compañías.

Artículo 9. Asistencia Legal Mutua

1. Cada Parte deberá, en la medida que lo permitan sus leyes y los instrumentos y tratados aplicables, brindar asistencia legal pronta y eficaz a otra Parte para el propósito de realizar investigaciones y procedimientos penales iniciados por una Parte respecto de delitos dentro del ámbito de esta Convención y para procedimientos no penales dentro del ámbito de esta Convención iniciados por una Parte contra una persona moral. La Parte requerida informará a la Parte requirente, sin demora, sobre cualquier información adicional o documentos que se necesiten para apoyar la petición de asistencia y, cuando sea requerida, sobre el estado y desarrollo de la petición de asistencia.

2. Cuando una Parte haga depender la asistencia legal mutua de la existencia de doble criminalidad, ésta se considerará cumplida si el delito para el cual se solicita tal asistencia queda comprendido por esta Convención.

3. Una Parte no podrá rehusarse a otorgar asistencia legal mutua en materias penales dentro del ámbito de esta Convención con base en el argumento del secreto bancario.

Artículo 10. Extradición

1. El cohecho a un servidor público extranjero será considerado delito que dará lugar a la extradición bajo las leyes de las Partes y los Tratados de extradición que existan entre ellas.

2. Si una Parte que condiciona la extradición a la existencia de un Tratado de extradición recibe una petición de extradición de otra Parte con la que no tenga Tratado de extradición, podrá considerar esta Convención como la base

legal para extradición con respecto al delito de cohecho de un servidor público extranjero.

3. Cada Parte tomará las medidas necesarias para asegurar, bien sea extraditar a sus nacionales o perseguir a sus nacionales por el delito de cohecho a un servidor público extranjero. Una Parte que se niegue a extraditar a una persona por cohecho de un servidor público extranjero solamente porque esa persona sea su nacional, deberá someter el caso a sus autoridades competentes para perseguir el delito.

4. La extradición por cohecho a un servidor público extranjero queda sujeta a las condiciones establecidas en la legislación nacional, los tratados aplicables y los convenios entre cada Parte. Cuando una Parte condicione la extradición a la existencia de doble criminalidad, esa condición se considerará cumplida si el delito por el cual dicha extradición es requerida queda comprendido en el artículo 1 de esta Convención.

Artículo 11. Autoridades Responsables

Para los fines del Artículo 4, párrafo 3, respecto de consultas, Artículo 9, respecto de asistencia legal mutua y Artículo 10, respecto de extradición, cada Parte notificará al Secretario General de la OCDE sobre la autoridad o autoridades responsables para formular o recibir peticiones, mismas que servirán como canal de comunicación respecto de estas materias para esa Parte, sin perjuicio de otros arreglos entre las Partes.

Artículo 12. Monitoreo y Seguimiento

Las Partes cooperarán para aplicar un programa de seguimiento sistemático que monitoree y promueva la plena aplicación de la presente Convención. Salvo decisión en contrario tomada por consenso de las Partes, esta acción será realizada dentro del Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales y de acuerdo con sus términos de referencia o dentro del marco o términos de referencia de cualquier sucesor en sus funciones, y las Partes asumirán los costos del programa de acuerdo con las reglas aplicables a ese organismo.

Artículo 13. Firma y Adhesión

1. Hasta la fecha de su entrada en vigor, la presente Convención quedará abierta a la firma de los Miembros de la OCDE y los no Miembros que hayan sido invitados a ser participantes integrales en su Grupo de Trabajo sobre Corrupción en Transacciones Comerciales Internacionales.

2. Después de su entrada en vigor, esta Convención quedará abierta a la adhesión de todo no signatario que sea Miembro de la OCDE o haya llegado a ser participante integral en el Grupo de Trabajo sobre Cohecho en las Transacciones Comerciales Internacionales o de cualquier órgano que lo suceda en sus funciones. Para cada uno de los no signatarios, la Convención entrará en vigor el día sesenta después de la fecha del depósito de su instrumento de adhesión.

Artículo 14. Ratificación y Depósito

1. Esta Convención estará sujeta a la aceptación, aprobación o ratificación por parte de los signatarios, de conformidad con sus leyes respectivas.

2. Los instrumentos de aceptación, aprobación, ratificación o adhesión serán depositados ante el Secretario General de la OCDE, quien servirá como depositario de esta Convención.

Artículo 15. Entrada en Vigor

1. Esta Convención entrará en vigor el día sesenta después de la fecha en la que cinco de los países que tengan las diez más grandes porciones como exportadores, tal como lo señala el documento anexo, y que representen entre ellos cuando menos el sesenta por ciento de las exportaciones totales combinadas de esos diez países, hayan depositado sus instrumentos de aceptación, aprobación o ratificación. Para cada Estado que deposite su instrumento después de tal entrada en vigor, la Convención entrará en vigor el día sesenta después del depósito de ese instrumento.

2. Si para el 31 de diciembre de 1998 la Convención no ha entrado en vigor en términos del párrafo 1, cualquier Estado que haya depositado su instrumento de ratificación podrá declarar al depositario por escrito su voluntad de aceptar la entrada en vigor de esta Convención, en términos de este párrafo 2. La Convención entrará en vigor para cada Estado en el día sesenta después de la fecha en que tal declaración haya sido depositada cuando menos por dos Estados. Para cada Estado que deposite su declaración después de tal entrada en vigor, la Convención entrará en vigor el día sesenta después de la fecha de depósito.

Artículo 16. Reformas

Cualquier Parte podrá proponer reformas a esta Convención. La reforma propuesta será sometida al Depositario, quien la transmitirá a las otras Partes para examinarla sesenta días antes de convocar una reunión de las Partes para considerar la reforma propuesta. La reforma adoptada por consenso de las Partes o por otros medios que las Partes determinen por consenso entrará en vigor sesenta días después del depósito del instrumento de ratificación, aceptación o aprobación por todas las Partes o en tales otras circunstancias que puedan ser especificadas por las Partes al momento de adoptar la reforma.

Artículo 17. Retiro

Una Parte podrá retirarse de esa Convención mediante notificación por escrito al Depositario. Este retiro producirá efecto un año después de la fecha de recepción de la notificación. Con posterioridad al retiro, la cooperación continuará entre las Partes y el Estado que se retire, respecto de todas las demandas de ayuda o de asistencia legal mutua y de extradición, presentadas antes de la fecha de entrada en vigor del retiro, que permanezcan pendientes.

Anexo 2

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO SOBRE LA POSIBILIDAD DE DEDUCIR EL COHECHO DE SERVIDORES PÚBLICOS EXTRANJEROS

(Adoptada por el Consejo el 11 de abril de 1996)

EL CONSEJO,

Con base en el Artículo 5 b) de la Convención sobre la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos del 14 de diciembre de 1960;

Con base en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre el cohecho en las transacciones comerciales internacionales [C(94)75/FINAL];

Considerando que el cohecho es un fenómeno extenso en las transacciones comerciales internacionales, incluyendo el intercambio y la inversión, que presenta serias inquietudes morales y políticas y distorsiona las condiciones competitivas internacionales;

Considerando que la Recomendación del Consejo sobre el cohecho exhorta a los países Miembros a tomar medidas concretas y significativas para combatir el cohecho en las transacciones comerciales internacionales, incluyendo la revisión de medidas fiscales que pudieran, directa o indirectamente, favorecer el cohecho;

Al respecto de la propuesta del Comité de Asuntos Fiscales y el Comité de Inversión Internacional y Empresas Multinacionales:

- I. RECOMIENDA que aquellos países Miembros que no impidan la deducción del cohecho de servidores públicos extranjeros reconsideren dicho tratamiento con la intención de prohibir dicha deducción. Dicha medida puede facilitarse con la tendencia a tratar el cohecho de servidores públicos extranjeros como ilegal.
- II. INSTRUYE al Comité de Asuntos Fiscales, en cooperación con el Comité de Inversión Internacional y Empresas Multinacionales, a supervisar la puesta en marcha de esta Recomendación, a

fomentar la Recomendación en el contexto de los contactos con países no Miembros y a informar al Consejo según corresponda.

Anexo 3

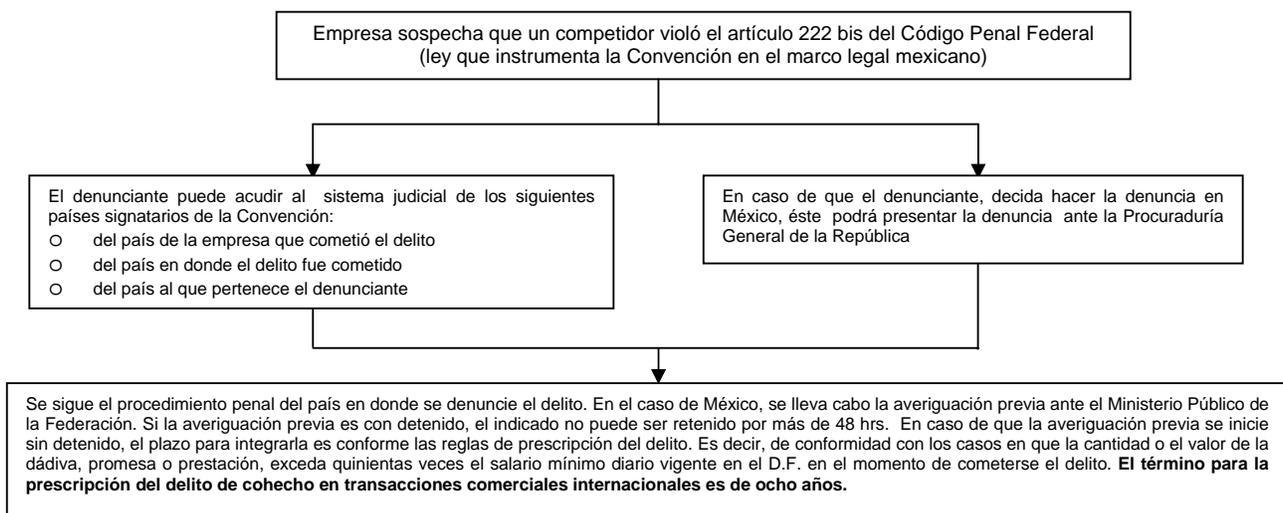
COMO PRESENTAR UNA DENUNCIA

Ejemplo Práctico¹

Un contrato público de gran envergadura fue adjudicado a una compañía alemana en un país latinoamericano con reputación de tener altos índices de corrupción en su sector público. La prensa internacional publica que existen sospechas de cohecho como un elemento decisivo en la adjudicación del contrato.

Una de las empresas que compitió por el contrato, una empresa estadounidense decide hacer una denuncia. La empresa tiene tres opciones: 1) presentar la denuncia en Estados Unidos, 2) presentar la queja ante las autoridades del país latinoamericano, o bien, 3) la empresa estadounidense se podría poner en contacto con el procurador de justicia alemán. Las autoridades judiciales en Estados Unidos podrían también comenzar a investigar y buscar el apoyo mutuo de la autoridad alemana o latinoamericana.

Asimismo, en caso de que hubiera sospecha de lavado de dinero del soborno, se podría establecer contacto con el país miembro de donde sea el banco en cuestión.



¹ Sacerdoti, Giorgio. "To bribe or not to Bribe?" en No Longer Business as Usual: Fighting Bribery and Corruption. OCDE, Francia, 2000, pp. 56-57.



El Ministerio Público puede resolver la reserva, el no ejercicio de la acción penal o la consignación o ejercicio de la acción penal. Esta última resolución, en el supuesto de que acredite el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indicado. En términos del artículo 399 del Código Federal de Procedimientos Penales, por delito de cohecho a servidores públicos extranjeros, el inculpado tiene derecho a solicitar su libertad provisional durante la averiguación previa o el proceso si garantizar el monto estimado de la reparación del daño, las sanciones pecuniarias que en su caso puedan imponérsele y el cumplimiento de las obligaciones a su cargo.



La etapa de instrucción abarca las diligencias practicadas ante y por los tribunales con el fin de averiguar y probar la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiaridades del inculpado, así como la responsabilidad o irresponsabilidad penal de éste. La instrucción es el momento procesal indicado para que las partes aporten al proceso todas las pruebas que estimen conducentes, para dar contestación a las interrogantes que surgen del conflicto de intereses que busca solución en la sentencia. La instrucción deberá terminarse en el menor tiempo posible, en el caso del delito de cohecho a servidores públicos extranjeros se deberá terminar dentro de un plazo de diez meses, a partir de la apertura del procedimiento ordinario.



Primera Instancia: En esta etapa, el Ministerio Público precisa su pretensión y el procesado su defensa ante el tribunal y éste valora las pruebas y pronuncia sentencia definitiva. Esta etapa se integra de los actos procesales siguientes: conclusiones, audiencia de vista y sentencia. Esta última deberá dictarse dentro de diez días a partir del siguiente a la terminación de la audiencia de vista. **Segunda Instancia:** Los medios de impugnación son actos procesales de las partes, orientados a obtener un nuevo examen total o limitado a determinados extremos y un nuevo procedimiento acerca de una resolución judicial que no se estime ajustada a derecho, en el fondo o en la forma, o que considere errónea en cuanto a la fijación de los hechos. Los Tribunales Unitarios de Circuito son las autoridades de la segunda instancia. Cabe señalar que el objeto de los recursos es revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. En materia federal existen los recursos siguientes: la revocación, la apelación, denegada apelación y queja.

Anexo 4

SITIOS DE INTERÉS

Alianza Cívica. Organización No Gubernamental que busca contribuir a la transición de la democracia. También busca transparentar el origen y ejercicio de los recursos públicos. www.laneta.apc.org/alianza/

Barra Mexicana, Colegio de Abogados. Deseosos de que la profesión de la abogacía se ejerciese en el interés superior del Derecho y de la Justicia y de auxiliar los servicios administrativos del orden judicial, para que logren los fines de utilidad pública que les están encomendados se fundó la Barra Mexicana, Colegio de Abogados. www.bma.org.mx

El Banco Mundial. Reconociendo que la corrupción es el obstáculo más grande para el desarrollo económico y social de los países, el Banco Mundial apoya a los países decididos a combatir la corrupción. www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/

Bolsa Mexicana de Valores. En este sitio se puede consultar el Código de Mejores Prácticas (Código) donde se establecen recomendaciones para un mejor gobierno corporativo de las sociedades mexicanas. www.bmv.com.mx

Cámara Internacional de Comercio (ICC). En la página del ICC se puede consultar lineamientos para que las empresas prevengan extorsiones y sobornos en transacciones comerciales. www.iccwbo.org

Centro Internacional de Prevención del Crimen de Naciones Unidas. Programa global antiohecho de Naciones Unidas. <http://www.uncjin.org/CICP/cicp.html>

Compranet. Programa que busca transparentar las adquisiciones gubernamentales a los ciudadanos. www.compranet.gob.mx

Consejo de la Judicatura Federal. El Consejo de la Judicatura Federal tiene a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder

Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral. www.cjf.gob.mx

Ethics Resource Center. La misión del Centro de Recursos de Ética es apoyar a los individuos y a las instituciones a adoptar prácticas éticas. www.ethics.org

Instituto Mexicano de Contadores Públicos. El IMCP es una federación de colegios de profesionistas que agrupa a sesenta colegios y a más de veinte mil contadores públicos de todo el país. www.imcp.org.mx

Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). La Comisión tiene por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público. www.cnbv.gob.mx

Consejo de Europa (COE). Convención Anticohecho del Consejo de Europa. www.coe.fr

COSO. El Comité de Organizaciones de la Comisión Treadway es una organización privada que engloba a las cinco principales asociaciones financieras profesionales dedicadas a mejorar la calidad de los reportes financieros a través de prácticas de negocios éticas, controles internos efectivos y gobierno corporativo. Las cinco asociaciones son: la Asociación Contable Estadounidense (www.AAA-edu.org), Instituto Estadounidense de Certificación de Contadores Públicos (www.aicpa.org), el Instituto de Ejecutivos Financieros (www.fei.org), el Instituto de Auditores Internos (www.theiia.org) y el Instituto de Contadores Administrativos (imanet.org). www.coso.org

Grupo de Trabajo de Acción Financiera sobre Lavado de Dinero (FATF). Este grupo de trabajo se dedica a desarrollar y promover políticas a nivel nacional e internacional dirigidas a combatir el lavado de dinero. www.oecd.org/fatf

Organización de Estados Americanos. Convención Interamericana de Combate a la Corrupción. www.oas.org

Organización Internacional de Policía Criminalista (INTERPOL). Es la organización mundial de policías cuya misión es prevenir, detectar y suprimir el crimen. <http://www.interpol.int/Public/Corruption/IGEC/Default.asp>

La Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría (INTOSAI). Las entidades fiscalizadoras superiores hacen una contribución vital al buen gobierno al promover el principio de la responsabilidad eficaz y hacer evidente la gestión deficiente y el uso inapropiado de los fondos públicos. www.intosai.org

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) La página contiene información de la Convención Anticohecho y las evaluaciones de los países signatarios. Además de que cuenta con una página sobre prácticas anticohecho. www.oecd.org/daf/nocorruption y <http://www.oecd.org/EN/home/0,,EN-home-31-nodirectorate-no-no--31,00.html>

Organización de las Naciones Unidas (ONU) Contiene información sobre la negociación de la Convención Anticohecho de Naciones Unidas y del Centro Internacional para la Prevención del Delito. www.uncjin.org/cicp/cicp.html

Procuraduría General de la República (PGR). Dependencia encargada de la procuración de justicia. www.pgr.gob.mx

Proyecto Anticohecho y Rendición de Cuentas de las Américas. El propósito de este proyecto regional es formar conciencia en los ciudadanos sobre los efectos perversos de la corrupción y fomentar la transparencia gubernamental y la responsabilidad en América Latina y el Caribe. www.respondanet.com

Secretaría de la Función Pública (SFP) Es la Secretaría encargada de abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y

el desempeño de las instituciones y los servidores públicos de la Administración Pública Federal. www.funcionpublica.gob.mx

Secretaría de Economía. Esta dependencia promueve la competitividad y el crecimiento económico de las empresas. www.economia.gob.mx

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Aquí podrá consultar disposiciones Legales aplicables a los intermediarios financieros: grupos financieros, bancos, entidades financieras del exterior, organizaciones y actividades auxiliares del crédito y sistema de ahorro para el retiro. www.shcp.gob.mx

Secretaría de Relaciones Exteriores. La inserción de México en el mundo y la manera en que el gobierno interactúa con el sistema internacional están regidas por una visión de largo plazo. La SRE guía la política exterior del actual gobierno y las actividades de la Cancillería durante los próximos cinco años. www.sre.gob.mx

Sistema de Trámites Electrónicos Gubernamentales (Tramitanet). Portal en Internet diseñado por Secodam, en coordinación con todas las dependencias y entidades de la APF, que permitirá a los ciudadanos consultar requisitos, realizar y gestionar diversos trámites oficiales vía electrónica, así como solicitar distintos servicios públicos. www.tramitanet.gob.mx

Transparencia Internacional y Transparencia Mexicana. ONG dedicada a combatir la corrupción. Página del Capítulo Mexicano de Transparencia Internacional, con información de México y el mundo en el combate a la corrupción. www.transparency.org y www.transparenciamexicana.org.mx