

EL PAPEL DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Issa LUNA PLA*

Por alguna razón, los estudios académicos mexicanos sobre la problemática de la corrupción se quedan cortos en abarcar la importancia y el impacto nacional de los tratados y convenciones internacionales. Persiste también una tenue difusión de los tratados por parte del Estado mexicano, reflejada en el desconocimiento de éstos entre la burocracia en todos los poderes y niveles de gobierno. Estas convenciones duermen el sueño de los justos, arrastradas por la costumbre de los gobernantes de encapsular los compromisos internacionales de México en la Secretaría de Relaciones Exteriores y en contadas secretarías federales que eventualmente reaccionan frente a los cuestionamientos de los informes.

En los últimos 15 años México ha firmado diversos tratados internacionales con innovadores mecanismos para combatir la corrupción; pero este lapso es equivalente al abismo entre los estándares internacionales de prevención, persecución y sanción, y el desarrollo jurídico y político que persiste a lo largo del país. Lo que tenemos es un cúmulo de informes, documentos de trabajo, asistencia a reuniones de funcionarios públicos y diplomáticos, que de ninguna manera describen los avances del país, máxime, su impacto a nivel estatal y municipal.

A pesar de que dichos tratados tienen como uno de sus objetivos combatir la corrupción entre países, al homologar los estándares (Moyer, 2004), sin duda juegan un papel significativo en el desarrollo normativo de un país. En este ensayo argumen-

* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

to la utilidad e importancia de las convenciones firmadas por el Estado mexicano, en el contexto de la construcción jurídica e institucional del sistema nacional anticorrupción. Parto de dos aspectos contextuales que imponen un nuevo escenario, o al menos, dan pie para pensar que nos encontramos ante el umbral de un cambio.

El primero son las reformas a diversos artículos de la Constitución (22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116, 122) conocida como reforma constitucional contra la corrupción. Asimismo, la reforma constitucional del 2011 en materia de derechos humanos al artículo 1o. abre la posibilidad de una innovadora interpretación de las convenciones de anticorrupción en su vínculo con los derechos humanos.

<i>Convención</i>	<i>Entrada en vigor</i>	<i>Ratificada por México</i>
Convención Interamericana contra la Corrupción	6 de marzo de 1997	29 de mayo de 1997 (Depósito: 2 de junio de 1997)
Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales	21 de noviembre de 1997	26 de julio de 1999
Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción	14 de diciembre de 2004	20 de julio de 2004

FUENTE: elaboración propia.

¿Cómo pueden influir las convenciones anticorrupción en la construcción del marco jurídico del Sistema Nacional Anticorrupción? La visión sobre la utilidad que tienen los tratados se debe extender y actualizar a los nuevos contextos de oportunidad. Las convenciones suscritas por México ya no son meros documentos de consulta y diplomacia administrativa, tal como en la práctica se han venido mostrando. Propongo entonces una lec-

tura actualizada basada en tres enfoques: 1) como leyes modelo; 2) como objetivo político, y 3) como estándar de comportamiento ético. Ahora los explico.

Las convenciones suscritas por México, en especial la Convención de las Naciones Unidas, fueron esfuerzos multilaterales por elevar el estándar internacional y abarcar normativamente definiciones complejas que precisamente los gobiernos buscan evadir. Además, establece diferentes niveles de obligaciones específicas, el catálogo de actos e hipótesis que constituyen corrupción, esquemas de prevención y persecución de actos ilegales; así como los mecanismos para recuperar fondos del Estado, por mencionar los principales aspectos. Tanto las definiciones, obligaciones, y las tipologías de actos ilícitos son en sí mismo un texto coercitivo, y también un modelo de ley de anticorrupción, cuyo lenguaje puede ser incorporado tal cual en el marco regulatorio secundario de un país. Como ley modelo, en las convenciones se encuentran descritas las estructuras y sistemas que tienen posibilidades de impactar en los indicadores de evaluación de cumplimiento hacia dentro de un sistema jurisdiccional.

Los esfuerzos diplomáticos y la presión internacional que se ejerce a partir de que un país ratifica un tratado o convención son indiscutiblemente elementales para el cumplimiento del derecho internacional. Sin embargo, sin el compromiso político de las cúpulas gobernantes, el alcance de las responsabilidades internacionales se trunca de tajo y paraliza la implementación interna. En los informes de seguimiento del cumplimiento de las convenciones con mecanismos especializados (OEA y OCDE), se refleja que el Estado mexicano, como el resto de los Estados-miembro del Sistema Interamericano, ha buscado sólo comprometerse a aquellas obligaciones que ven factibles de cumplir (Antonio y Mulas-Granados, 2011). Particularmente, el caso del MECISIC correspondiente a la Convención de la OEA, aun cuando denotan un alto nivel de cumplimiento en apariencia, lo cierto es que esto no se refleja en un cambio normativo e institucional permanente y sistémico.

Interpretar las convenciones como objetivo político implicaría trazar política pública transversal, entre los diversos niveles de gobierno y fuerzas políticas, así como los diversos temas de la administración pública, de justicia y la función legislativa. Esto conlleva parámetros de cumplimiento altos con efectos a mediano y largo plazo. Además, hay que tomar en cuenta la necesaria colaboración con las organizaciones especializadas y defensores de derechos humanos, que detectan y buscan compensar del lado de la ciudadanía los efectos negativos de la corrupción.

Al mismo tiempo, los tratados internacionales representan en sí mismos estándares de comportamiento para los países, que se deben multiplicar y filtrar hasta cada nivel de gobierno territorial. Los tratados obligan a los Estados a crear códigos de conducta, de ética e integridad en el servicio público en cualquier rama del poder público y privado. Aunque en algunas oficinas del Ejecutivo éstos códigos existen, carecen de mecanismos de observación y evaluación del cambio provocado en el comportamiento. Sin dejar de mencionar que estos códigos también les toca adoptarlos a los poderes Legislativo y Judicial, así como órganos autónomos, tribunales especializados, y los particulares y sector privado.

La definición de la jerarquía constitucional y los principios de interpretación de los tratados internacionales en México se ha transformado radicalmente a partir del año 2011. Pero curiosamente nuestra manera de entender las obligaciones internacionales de anticorrupción no se ha actualizado y el debate público no ha sido encuadrado en los efectos de la corrupción sobre los derechos humanos.

Aunque existen muchos tipos de corrupción y muchas formas de impactar en la vida de un país, indiscutiblemente cuando se trata de analizar detonantes y obstáculos para garantizar derechos humanos aparecen factores de la corrupción. El vínculo más común es cuando los actos de corrupción afectan y violan derechos humanos de individuos o grupos sociales; la corrupción en el Poder Judicial viola derechos humanos cuando hay extorsión o soborno a jueces que obstaculizan el derecho a la justicia

de las personas; la impunidad es un síntoma de corrupción que degrada la dignidad de las personas y debilita naciones; las libertades de expresión, de libre asociación, son constantemente violadas por la corrupción (Bacio-Terracino, 2010).

En términos generales, la corrupción reduce la capacidad de los gobiernos de respetar, proteger y garantizar las obligaciones de derechos humanos, y reduce las ganancias del Estado que en efecto impactan en la reducción del gasto social (Beyly, 1989; Ngugi, 2010). De ahí que las convenciones contra la corrupción toman en cuenta sus impactos en los derechos humanos desde sus declaraciones iniciales y objetivos centrales.

Una manera de explorar la utilidad de las convenciones bajo las nuevas reglas del contexto, es buscar la aplicación directa de las convenciones en el derecho mexicano vigente. Por ejemplo, la aplicación en el artículo 1o. constitucional y la interpretación del principio pro-persona y su vínculo con la vigilancia de la corrupción. La interpretación conforme y de convencionalidad, como nuevos estándares de protección jurisdiccional de los derechos humanos, podrían presentar una vía alternativa para la exigibilidad de la protección de derechos. Habría que imaginar igualmente cuáles autoridades y cómo podrían contribuir en la identificación y persecución de actos de corrupción cuando violan derechos humanos, con consecuencias sancionatorias.

Porque el derecho a la información se viola cuando hay corrupción, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información publicada el 4 de mayo de 2015 en su artículo 115, coloca un candado para no reservar información vinculada con actos de corrupción. La vía de interpretación para definir los actos de corrupción no debiera basarse en las leyes mexicanas, pero en una interpretación conforme de la Constitución y las convenciones en la materia. Esta vía sin duda presenta un atractivo camino para debatir si la autoridad en materia de transparencia será la encargada de determinar la existencia de actos de corrupción (vía interpretación conforme) y proteger el derecho de acceso a la información constitucional.

No se espera que cuando las convenciones internacionales en materia de anticorrupción sean adoptadas e implantadas se terminen los problemas de corrupción, así como tampoco que cambien los niveles de percepción de la corrupción entre la población (Husted, 2002; Altamirano, 2007). Ciertamente, la corrupción se encuentra enraizada en las instituciones públicas y en la cultura mexicana, pero eso no significa que nos encontremos atrapados en un círculo vicioso. Justamente es momento de imaginar creativamente vías para ajustarse a los estándares internacionales y de emprender mejoras gubernamentales que repercutan en la protección de los derechos humanos de los mexicanos y mexicanas.

Dentro de la amplia y ambiciosa agenda de temas a revisar en el Sistema Nacional Anticorrupción, debemos reservar un espacio para incluir a las convenciones dentro del derecho vigente, así como en la educación y profesionalización de funcionarios públicos de todos niveles de gobierno. Los convenios deben guiar, como ley modelo, la construcción normativa del sistema nacional y promover una interpretación convencional contemporánea del derecho mexicano. Y la academia, sociedad civil e instituciones podrían encontrar una narrativa común, sin necesidad de inventar el agua tibia, por medio de lo que hoy es derecho vigente y vinculante en México: nuestras convenciones de anticorrupción.