Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Revista de Administración Pública

INAP

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención de Mérida) a cinco años de su adopción

Socorro Flores Liera*

La corrupción es un flagelo que obstaculiza el crecimiento de las naciones al desviar, de manera significativa y en beneficio de intereses particulares, recursos destinados originariamente al desarrollo de nuestras sociedades. La Secretaría de la Función Pública estima en 1% del PIB la cantidad de recursos que se desvían a través de actos de corrupción.

Las fronteras nacionales son utilizadas para evadir la justicia. En ocasiones, para que los responsables de delitos de corrupción busquen refugio en terceros países. En otros casos, para desviar capitales producto de la corrupción. Por ello, la cooperación internacional y el fortalecimiento de las legislaciones nacionales se convierten en los medios más eficaces para enfrentar este fenómeno.

Convencida de la urgencia de atacar este problema, la comunidad internacional decidió crear un instrumento jurídico de alcance universal en el que se definieran normas comunes para combatir la corrupción, en todas y cada una de sus expresiones y manifestaciones.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, también conocida como Convención de Mérida por haber sido en dicha Ciudad en la que se abrió afirma en diciembre de 2003, refleja la convicción de los Estados por abordar de manera amplia y atacar

* Consejera, Directora General para temas Globales de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

DR © 2008. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

un fenómeno que afecta a todas las sociedades sin excepción y que abarca todas las esferas de la vida nacional. El presente ensayo proporciona un panorama general de los retos y logros de este ambicioso instrumento a cinco años de su aprobación y tres de su entrada en vigor.

En este análisis, el papel de México no puede ser dejado de lado. México fue y sigue siendo un actor importante en los esfuerzos mundiales de combate a la corrupción. Impulsó de manera decidida la negociación de este instrumento, contribuyó con propuestas concretas y novedosas a su diseño, y promueve su adecuada instrumentación a través de la puesta en marcha de esquemas de seguimiento y monitoreo efectivos.

A pesar del trabajo realizado y del activismo desplegado por nuestro país, es un hecho que la comunidad internacional está lejos de alcanzar los objetivos que llevaron a la adopción de la Convención de Mérida y subsisten importantes desafíos para asegurar su implementación plena y efectiva, pues erradicar la corrupción se convierte en una tarea en la que los gobiernos tienen un papel importante pero no único.

La Convención de Mérida

La Conferencia de Mérida marcó la apertura a firma la Convención, misma que entró en vigor el 14 de diciembre de 2005, al reunir las 30 ratificaciones requeridas en su artículo 68. Actualmente cuenta con 126 Estados Partes, que representan dos terceras partes de los miembros de la comunidad internacional, número aún reducido si se toman en cuenta los alcances de este flagelo. Ampliar la cobertura de la Convención de manera que se logre su universalidad es uno de los principales desafíos en el corto plazo.

El día 9 de diciembre se conmemora el Día Internacional en contra de la Corrupción, lo que brinda una excelente oportunidad para reforzar las convicciones que llevaron a la adopción de este instrumento y para reflexionar sobre los logros alcanzados en su instrumentación.

Para entender bien los logros y pendientes, es importante describir de manera somera los principales contenidos de la Convención,

DR © 2008. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

cuyos ejes principales son la prevención, la penalización y la recuperación de activos y sus objetivos.

Los objetivos de la Convención consisten en promover:

a) La adopción de medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción, así como el fortalecimiento de las existentes;

b) La cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; y

c) La integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

La Convención reconoce que una función pública eficiente y transparente es la base de un buen gobierno, pero también que para evitar los efectos nocivos de la corrupción, resulta también indispensable extender la aplicación de sus normas al sector privado e involucrar a la sociedad en el diseño e implementación de estrategias en la materia. Ante la marcada tendencia que existe en el mundo hacia la privatización, la desregulación y el incremento de las transacciones comerciales internacionales, la erradicación de la corrupción en el sector privado se vuelve cada vez más importante. El incluir a este segmento de la población dentro de su ámbito de aplicación es un logro importante de la Convención de Mérida.

Otro aspecto importante y novedoso en la Convención radica en el tratamiento que otorga a los fondos provenientes de actos de corrupción desviados de los erarios públicos nacionales a terceros países. Siendo estos fondos propiedad del Estado, hace que su reincorporación a los países de los que fueron sustraídos se convierta en un imperativo para reducir las afectaciones causadas a dichos países. La *recuperación de activos* es en este contexto un principio fundamental de la Convención que obliga a los Estados Parte a prestarse la mayor cooperación posible para prevenir y detectar movimientos de fondos que se consideren producto de la corrupción y facilitar su decomiso y recuperación.

DR © 2008. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Las Conferencias de Estados Partes

Las Conferencias de Estados Partes de la Convención son la herramienta que permite monitorear la instrumentación plena del Convenio y apoyar a los países interesados en mejorar sus capacidades nacionales de combate a la corrupción. A la fecha se han celebrado dos Conferencias, la primera en Amman, Jordania, del 10 al 14 de diciembre de 2006, y la segunda en Nusa Dua, Indonesia, del 28 de enero al 1º de febrero de 2008.

A pesar de este papel fundamental de las Conferencias, lo cierto que las Partes no han logrado definir las modalidades concretas bajo las que las Conferencias llevarán a cabo el mandato que les confiere el artículo 63 de la Convención. Los logros alcanzados en Jordania y en Indonesia son limitados teniendo en cuenta la magnitud del desafío.

La Primera Conferencia de las Partes, adoptó lo que denominó "Lista de verificación", que es una herramienta de apoyo a través de la cual los Estados reportan la forma que dan cumplimiento a las disposiciones de la Convención. Las listas son elaboradas por cada Estado de manera individual y son, por el momento, el único instrumento para dar seguimiento a la implementación de la Convención. No hay ningún tipo de seguimiento colectivo a las listas, ni mecanismos de revisión.

Asimismo, desde la Conferencia de Jordania se establecieron Grupos de Trabajo Intergubernamental de Expertos de Composición Abierta para los temas relacionados con recuperación de activos, asistencia técnica y para la aplicación de la Convención, mismos que han sesionado de manera periódica con resultados limitados.

Durante la Segunda Conferencia se reconoció la necesidad de contar con un mecanismo eficaz y eficiente que de seguimiento a la implementación de la Convención y se encomendó al Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre el examen de la aplicación de la Convención, preparar el mandato de un mecanismo de examen con miras a su probable aprobación en su tercer período de sesiones, a celebrarse en Qatar, en 2009.

Desde entonces, el grupo de trabajo ha venido analizando distintas propuestas para integrar el mandato del futuro mecanismo de

DR © 2008. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

seguimiento. Debe señalarse que las visiones difieren entre países y que a la fecha no se ha logrado llegar a un acuerdo, a pesar de que existen elementos compartidos. Para México resulta importante que, además de reconocer principios tales como el respeto a la soberanía y la no intervención, el futuro mecanismo reúna las siguientes características:

- Imparcialidad y objetividad en su ejercicio;
- Garantice una aplicación justa y un tratamiento igualitario entre las partes;
- Evite incurrir en clasificaciones de países o en imponer sanciones;
- Asegure transparencia en sus actividades al tiempo que respete la confidencialidad de la información que se analice;
- Asegure una composición representativa, con apego al principio de la distribución geográfica equitativa;
- Tome en consideración los trabajos realizados en el marco de otros mecanismos de examen existentes, sean regionales o universales, a fin de asegurar un carácter complementario y evitar la duplicación de esfuerzos; y
- Contemple periodicidades concretas para la revisión y seguimiento de avances.

Además, México ha señalado que el mecanismo debería estar en posibilidad de realizar las siguientes acciones:

- Identificar las dificultades que encuentren las Partes para cumplir con los compromisos asumidos en la Convención, así como reconocer los esfuerzos llevados a cabo por los Estados para implementarla;
- Establecer grupos de evaluadores que incluyan entre sus miembros a expertos provenientes de países que cuenten con sistemas legales similares al del evaluado a efecto de que el proceso de revisión sea ágil, práctico y concluyente;

DR © 2008. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

- Emitir recomendaciones respecto al estado que guarda el cumplimiento de las disposiciones de la Convención por parte de cada país miembro;

- Recopilar, producir y difundir información respecto a la implementación de la Convención;

- Presentar los resultados obtenidos del examen a la Conferencia de los Estados Parte de la Convención, como único órgano competente para adoptar medidas respecto a esos resultados, los cuales deberán ser posteriormente sometidos a consideración de cada Estado evaluado;

- Prestar asistencia en el intercambio de información sobre buenas prácticas y para afrontar los obstáculos encontrados por los Estados Parte para la implementación de la Convención; y

- Fomentar una colaboración constructiva en los ámbitos de las medidas preventivas, la recuperación de activos y la cooperación internacional.

Los trabajos para el diseño y mandato del mecanismo continúan en marcha y se espera que durante la Tercera Conferencia de los Estados Parte se logre definir el mandato del futuro mecanismo de revisión.

Es importante concebir a los mecanismos de seguimiento como herramientas de cooperación que permiten a los Estados facilitar el cumplimiento de sus compromisos y asegurar el cumplimiento de los objetivos previstos en las convenciones de las que emanan, pero también son relevantes para asegurar un reconocimiento de los esfuerzos realizados y claridad sobre los obstáculos que dificultan la implementación de estrategias efectivas de combate a la corrupción.

Programa Piloto para la Revisión de la Aplicación de la Convención de Mérida

De manera paralela a los trabajos que se llevan a cabo en el marco de la Conferencia de las Partes y de los Grupos de Trabajo establecidos, existen otros proyectos que buscan facilitar la implementación de la Convención en espera de la puesta en

DR © 2008. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

marcha de su mecanismo de revisión. El Programa Piloto para la Revisión de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Iniciativa sobre Recuperación de Activos (StAR), son alguno de ellos.

El Programa Piloto es desarrollado con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en su carácter de Secretariado de la Convención de Mérida. Responde a un mandato de la Conferencia de las Partes encaminado a facilitar la recopilación de información que permita a cada Estado monitorear la forma en que aplica la Convención. En esta fase, el programa aplica a países que decidieron participar de manera voluntaria y utiliza un método que combina la auto-evaluación (lista de verificación) y el examen de expertos. Una vez concluido, el programa piloto proporcionará valiosos insumos para la creación del mecanismo de revisión a que he hecho referencia en la sección anterior.

En un inicio, los Estados participantes fueron: Argentina, Austria, los Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Indonesia, Jordania, Noruega, los Países Bajos, Perú, Polonia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Tanzania, Rumania y Suecia, pero el número fue ampliado en 2008.

La fase ampliada del Programa Piloto inició en mayo de 2008 y México participa en ella examinando, de manera conjunta con Noruega, a la República Dominicana. A su vez, nuestro país es evaluado por Panamá y Grecia. La información utilizada para llevar a cabo el examen es la proporcionada por los Estados en sus listas de verificación, pero también la que se obtenga a través del diálogo entre los expertos evaluadores y el país evaluado.

Los resultados del Programa Piloto serán llevados a la atención del Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre el examen de la aplicación de la Convención, como insumo para el diseño del mecanismo de seguimiento.

Iniciativa sobre recuperación de activos (StAR)

La Iniciativa StAR fue creada de manera conjunta por la ONUDD y el Banco Mundial en septiembre de 2007. Parte del marco jurídico previsto en la Convención de Mérida y busca mejorar la coordinación de esfuerzos entre los países en materia de recuperación de

DR © 2008. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

activos a través de medidas concretas de asistencia técnica y de cooperación judicial.

Cabe señalar que la Iniciativa StAR representa un instrumento importante para hacer efectiva la aplicación de las disposiciones de la Convención, además de que, como se mencionó en párrafos anteriores, la recuperación de activos es considerada como el principio fundamental de la Convención de Mérida.

De manera específica, la iniciativa está enfocada en el desarrollo de las siguientes acciones:

- Proveer asistencia técnica a fin de construir o reforzar la capacidad institucional enfocada en la procuración de justicia, así como alinear la legislación nacional con la Convención de Mérida;

- Reforzar la integridad de los mercados financieros a fin de que cumplan con la legislación relativa al lavado de dinero, lo que permitiría detectar el lavado del producto de ilícitos y disuadir a los infractores, así como mejorar las capacidades y la cooperación entre las unidades de investigación a nivel global;

- Asistir en el proceso de recuperación de activos, particularmente en países en vías de desarrollo, por medio de préstamos o subvenciones para financiar los costos de lanzamiento, proveer asesoramiento para el reclutamiento de consejo legal, y facilitar la cooperación entre los países; y

- Realizar el seguimiento del uso de los activos recuperados, a fin de que puedan ser repatriados e invertidos en programas dedicados al desarrollo, tales como educación y salud, entre otros.

Conclusiones

Desde los inicios de su negociación, así como a lo largo de estos cinco años posteriores a su entrada en vigor, la Convención de Mérida ha sido el marco idóneo para que los Estados Parte reafirmen su compromiso para combatir el problema de la corrupción.

DR © 2008. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Lo anterior, se ha visto materializado a través de la activa participación de los países en las diversas acciones llevadas a cabo en torno a la Convención. Como se comentó, los dos períodos de sesiones de la Conferencia de los Estados Parte que han tenido lugar hasta el momento, arrojaron importantes resultados que implican entre otras cosas, la disposición de los Estados por dar continuidad y efectividad a este instrumento internacional.

Entre dichos resultados se estableció la que hoy en día es la meta más importante para la Convención y sus Estados Parte, el establecimiento de un mecanismo de seguimiento. Al respecto, debe reconocerse que los avances alcanzados para la creación de un futuro mecanismo son significativos.

Por otra parte, a diferencia de otros instrumentos internacionales, destaca el hecho de que a fin de dar puntual cumplimiento a las disposiciones de la Convención, se han creado otras iniciativas como StAR, la cual de forma paralela a los trabajos que ya se venían realizando bajo el marco de la Convención, ha contribuido a que los Estados Parte fortalezcan sus estrategias para cumplir con el principio fundamental de la Convención: la recuperación de activos.

De manera particular, para México la Convención de Mérida ha representado la mejor vía para prevenir, combatir, sancionar y subsanar los graves efectos de la corrupción, a través de la cooperación internacional. Se estima que además de seguir contribuyendo con propuestas para lograr la puesta en marcha del mecanismo de seguimiento de la Convención, nuestro país deberá avanzar en la armonización legislativa de acuerdo a las disposiciones de ésta.

En suma, a pesar de que quedan muchos esfuerzos por realizar, la Convención de Mérida debe reconocerse como uno de los grandes logros alcanzados por la comunidad internacional para afrontar uno de los mayores problemas que socavan su integridad.

Fuentes consultadas

http://www.unodc.org/unodc/en/crime_convention_corruption.html
http://www.funcionpublica.gob.mx/index1.htm
Acción Mundial contra la Corrupción. Los documentos de Mérida, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Marzo de 2005.

DR © 2008. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.