

LA CONVENCION ANTI-COHECHO DE LA OCDE Y EL PAPEL DEL SECTOR PRI- VADO EN SU CUMPLIMIENTO



RESUMEN EJECUTIVO

No. 04-2007

boletín técnico.

México forma parte de la Convención Anti-cohecho de la OCDE, la cual señala obligaciones para los gobiernos, las empresas, los contadores públicos, los abogados y la sociedad civil de las naciones firmantes. Sus objetivos son: eliminar la competencia desleal generada por las gratificaciones extraoficiales; y castigar o penalizar a las empresas y a las personas que prometan u otorguen pagos a oficiales extranjeros, con el fin de favorecer y beneficiar sus negocios.

El sector privado juega un papel fundamental en el cumplimiento de la Convención, y debe conocer sus lineamientos y adoptar "mejores prácticas anticorrupción".

COMITÉ TÉCNICO NACIONAL DE ÉTICA

Por la Mtra. Mariana Michel Calderón, la Mtra. Alfonsina Peñaloza Horta y la Lic. Diana Hierro Berrondo.

CONSEJO DIRECTIVO NACIONAL 2007

Presidente

C.P.C. Sergio Federico Ruiz Olloqui Vargas

Presidente del Consejo Técnico

Lic. Federico Casas Alatraste Urquiza

Secretario CDN y Director General IMEF

IQ MBA Juan Carlos Erdozáin Rivera

COMITÉ TÉCNICO NACIONAL DE ÉTICA

PRESIDENTE

Lic. Walter Zehle Herrera

INTEGRANTES

C.P. Carlos Osuna Fernández

Lic. Walter Zehle Herrera

Ing. Eduardo Garza Castellón Segovia

Lic. Héctor Arangua Morales

C.P. Gustavo De la Torre De la Torre

Lic. Javier Hernández López

C.P. José Apanco Mendoza

C.P. C. María de Lourdes Nabor

Lic. Julio Cancino y León

Ing. Santiago Macías Herrera

Lic. Carlos Vargas Hernández

Lic. Pablo Emilio Baquero López

Lic. Diana Hierro Berrondo

Mtra. Lourdes Linares Castro

Ing. Juan Millán Illescas

Lic. Javier Limón Cadenas

Ing. Raúl Martínez Moreira

C.P. Gustavo Rodarte de la Serna

C.P. Javier González de la Torre

INTRODUCCIÓN

México forma parte de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), conocida también como Convención Anti-cohecho de la OCDE. Este instrumento jurídico señala obligaciones para los gobiernos, las empresas, los contadores públicos, los abogados y la sociedad civil de las naciones firmantes. Los países signatarios, como es el caso de México, deben contar con leyes y establecer mecanismos para prevenir, detectar y sancionar a los servidores públicos, a las empresas y a terceras personas que en transacciones comerciales internacionales, den o prometan gratificaciones a un servidor público extranjero.

Los objetivos de la Convención son:

- Eliminar la competencia desleal generada por estas gratificaciones extraoficiales.
- Castigar o penalizar a las empresas y a las personas que prometan u otorguen pagos a oficiales extranjeros, con el fin de favorecer y beneficiar sus negocios.

Hasta el momento este instrumento cuenta con 36 países parte, en el caso de México se firmó el 17 de diciembre de 1997, el Senado mexicano lo aprobó el 22 de abril de 1999 y entró en vigor el 26 de julio del mismo año.

El formar parte de este instrumento jurídico beneficia a México de las siguientes formas: lo posiciona a nivel internacional como un país comprometido con el fomento a la transparencia y el combate a la corrupción permitiéndole estar en sintonía con los estándares internacionales para combatir la corrupción; incentiva la inversión extranjera y mejora las condiciones económicas, lo cual conllevan a un mayor potencial de crecimiento para

el país y sus empresas; y homologa la forma de operar de las economías con miras a crear un ambiente sano de competencia para las empresas y por ende mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

Este compromiso adquirido por nuestro país ha contado con el apoyo de la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Procuraduría General de la República (PGR), bajo la convocatoria y coordinación de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la cual promovió en 1996 la creación del Grupo Intersecretarial Mexicano sobre Corrupción (GIMC)¹.

Este Grupo está encargado de preparar las evaluaciones de México en el marco de la Convención, así como dar seguimiento a los avances en la instrumentación de las recomendaciones emitidas por el Grupo de Trabajo sobre Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales² (GTC) de dicha Organización.

Existe un mecanismo de seguimiento responsable de asegurar que los países implementen de forma sis-

temática la Convención y las Recomendaciones de 1997 (*Revised Recommendation of the Council on Combating Bribery in International Business Transactions*). Este Grupo se encuentra integrado por expertos de los 36 países participantes y se reúne 5 veces al año en París, la ciudad sede de la Organización.

Como resultado de las fases evaluatorias que prevé este mecanismo, se han emitido recomendaciones específicas para cada uno de los actores involucrados en el cumplimiento de la Convención. En este sentido, el sector privado, las asociaciones de profesionistas y la sociedad en general tienen también obligaciones concretas que deben observar para cumplir satisfactoriamente con este compromiso internacional que tiene el país.

A continuación se detallarán las fases evaluatorias por la que ha pasado México, cuáles han sido los resultados y cuáles son los temas pendientes en los que el país debe avanzar para adoptar plenamente la Convención.

MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA CONVENCION ANTI-COHECHO DE LA OCDE:

El Comité de Inversión y Empresas Multinacionales de la OCDE (*OECD Committee on International Investment and Multinational Enterprises*) estableció en mayo de 1994 un Grupo de Trabajo sobre Cohecho (GTC), el cual se encarga de evaluar la implementación de las disposiciones de la Convención por parte de los países miembros a través de un proceso de monitoreo.

Este proceso 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 garantizar que existen los mecanismos y condiciones para cumplir con el marco legal. Para tal efecto, se llevan a cabo reuniones en el país evaluado (revisión in situ) 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.

1 Recientemente se han sumado a este esfuerzo la Secretaría de Gobernación y el Banco Mexicano de Comercio Exterior.

2 Este Grupo está encargado de monitorear sistemáticamente la implementación de la Convención en los países parte y se encuentra integrado por expertos de 36 países participantes, que se reúnen 5 veces al año en París, la ciudad sede de la Organización, para monitorear el cumplimiento con la Convención.

Fase I de Evaluación

Se llevó a cabo en México del 28 de enero al 3 de febrero de 2000, y consistió en demostrar que nuestro sistema legal era compatible con los lineamientos de la Convención. Asimismo, se reformó el Código Penal Federal incluyendo el artículo 222-bis que hace compatible la Convención con nuestra legislación, al tipificar como delito el cohecho.

El resultado de la evaluación fue positivo aún cuando se hicieron observaciones para profundizar en ciertas las reformas legales.

Fase II de Evaluación

Inició en noviembre de 2003 y durante febrero de 2004, un grupo de evaluadores visitó nuestro país para:

- Verificar que existieran las condiciones necesarias para cumplir con las leyes nacionales relacionadas con la Convención;
- Demostrar que las recomendaciones derivadas de la Fase I hubieran sido solventadas; asegurar que la Convención había sido ampliamente difundida entre los actores responsables de su cumplimiento;
- Comprobar que hubiera un contexto adecuado para cumplir con los lineamientos de la Convención como: a) controles internos en las empresas, b) auditorías y sistemas contables que prevengan el cohecho, impulsados por contadores públicos, y c) casos registrados en donde se haya sancionado el delito de cohecho.

El Informe emitido 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.

En el Informe de Fase II se reconoció la voluntad política del gobierno mexicano 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; la creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción; y la existencia de "Declaranet", un programa en línea para dar seguimiento al patrimonio de funcionarios públicos, entre otros.

Asimismo se establecieron una serie de recomendaciones y compromisos a futuro, para que México adopte plenamente los principios de la Convención, tales como: difundir los lineamientos de la Convención haciendo especial énfasis con las empresas mexicanas que invierten y exportan al extranjero; disseminar "mejores prácticas" en el combate a la corrupción entre el sector privado"; difundir las políticas anticorrupción a nivel estatal y municipal; ampliar la capacitación para contadores, auditores y abogados sobre el delito de cohecho transnacional; asegurar que tanto servidores públicos como ciudadanos en general cumplan con la obligación de denunciar el delito de cohecho; facilitar la denuncia y proveer canales eficientes para su presentación; adoptar y promover una protección amplia para denunciantes en el sector público y privado; concretar la aprobación de reformas legislativas pendientes en torno a establecer sanciones a personas morales, a eliminar los prerrequisitos de convicción de personas físicas y legislar en materia de protección a denunciantes.

Post Fase II de Evaluación

A un año de la publicación oficial del Informe de Evaluación de la Fase II, México presentó oralmente,

en octubre de 2005 y ante el GTC, su Informe de Avances en la Implementación de las Recomendaciones, resultado de la Fase II de Evaluación.

En este Informe se hizo una breve recapitulación de las principales acciones llevadas a cabo por parte del gobierno y los distintos actores que han participado en el avance de la implementación de la Convención, y que sirvieron de insumo para preparar el reporte escrito que México presentó en octubre del 2006 a tres años de la Fase II de Evaluación: Informe Post Fase II de Evaluación.

Como resultado de la presentación de este Informe en 2006, el Grupo de Trabajo sobre Cohecho calificó las recomendaciones derivadas de la Fase II como: cumplidas satisfactoriamente, parcialmente implementadas y no implementadas, mismas que deberán ser solventadas en octubre de 2007 cuando México presente oralmente los avances sustantivos en éstas ante el GTC en París.

Cabe señalar que aún no se ha definido en el marco del Grupo de Trabajo sobre Cohecho cuáles son los pasos siguientes en el seguimiento a la implementación de la Convención por todos los países miembros, por ello es de vital importancia que México demuestre en octubre próximo que ha cumplido cabalmente con esta obligación internacional y que ha realizado todas las acciones necesarias para adoptar plenamente la Convención.

Como se mencionó previamente, existen varios actores involucrados en el cumplimiento de la Convención y sus obligaciones son:

1. Gobierno: establecer un marco jurídico que permita la adopción plena de la Convención y garantizar su cumplimiento; así como difundir los lineamientos de la misma, promover la adopción de medidas preventivas contra la corrupción y en particular contra el cohecho en los sectores público y privado.

2. Empresas: construir programas de integridad centrados en códigos de conducta; difundir y adoptar "mejores prácticas" anticorrupción; adoptar mecanismos para prevenir y denunciar el cohecho nacional y transnacional; adoptar esquemas de protección a denunciantes.

3. Profesionistas:

a. Contadores: al realizar las auditorías internas de las empresas no encubrir actividades ilícitas penalizadas por la Convención y denunciar los actos de cohecho de los que tengan conocimiento.

b. Abogados: conocer los alcances de la Convención, ser sus garantes, así como impulsar la adopción de medidas preventivas contra el cohecho.

4. Sociedad Civil en general: fungir como observadores e impulsores de su cumplimiento, denunciar los actos de cohecho de los que tenga conocimiento.

El sector privado juega un papel fundamental en el cumplimiento de la Convención, sin su participación activa para este fin, las acciones llevadas a cabo por los demás actores no serían suficientes para adoptar plenamente los lineamientos de este instrumento jurídico y las recomendaciones emitidas por el GTC.

¿CÓMO DEBE PARTICIPAR EL SECTOR PRIVADO EN EL CUMPLIMIENTO CON LA CONVENCION?

En este sentido, las empresas deben:

- Contar con programas de integridad centrados en códigos de conducta;
- Identificar y disseminar mejores prácticas empresariales, en lo referente a las políticas anticorrupción adoptadas para prevenir el cohecho transnacional;

- Abstenerse de participar en transacciones con el gobierno, cuando de por medio exista el pago de una comisión o pago extraoficial;
- Presentar denuncias ante las autoridades competentes, sobre casos de cohecho transnacional -y cualquier otro tipo de delitos o conductas ilícitas- de las que tengan conocimiento;
- Establecer y adoptar esquemas de protección a denunciantes de actos de corrupción, para proteger a sus empleados de represalias o despido;
- Alentar a los contadores públicos, auditores y abogados del país, a desarrollar un núcleo de cursos y capacitación específicos para elevar el grado de conciencia y el conocimiento sobre el delito de cohecho cometido por personas y empresas mexicanas en el extranjero y, en particular, de las empresas mexicanas multinacionales;
- Participar en las campañas de difusión que buscan elevar el grado de conciencia sobre la corrupción en general, así como en aquellas orientadas a elevar el grado de conciencia sobre el delito de cohecho transnacional y esta Convención;
- Lograr una participación más activa de las empresas mexicanas que invierten y exportan al extranjero.

IMPLEMENTANDO UN MECANISMO DE PROTECCIÓN A DENUNCIANTES

México aún no cuenta con los mecanismos jurídicos y/o administrativos de protección a denunciantes. Sin embargo, el sector privado puede contribuir al combate a la corrupción mediante la construcción de esquemas y medidas que faciliten la presentación de denuncias y la protección de quienes las presenten. En el caso del sector privado, el denunciante es un empleado directo de la compañía (que denuncia a sus superiores, políticos o servidores públicos), contadores, auditores, consultores, investigadores académicos, y otros. A pesar de la ausencia de un esquema legal, las compañías privadas pueden regular la denuncia de actos de corrupción o delitos mediante procedimientos y políticas internas.

Es común que los individuos no denuncien actos de corrupción por temor a ser sancionados o sujetos a represalias. Por ende, se deben crear e instrumentar los mecanismos formales adecuados para facilitarle al empleado hacer la

denuncia sin temor a ser reprimido. Dichos mecanismos o sistemas pueden variar dependiendo del tipo de institución.

En el sector privado, a los empleados por lo general se les pide adherirse a la ley común de confidencialidad en el momento de firmar su contrato. Es necesario impulsar la creación de una cultura laboral basada en la ética y valores comunes entre los empleados, así como crear los medios óptimos para que se hagan las denuncias.

Generalmente, se debe contar con por lo menos dos niveles institucionales en donde se puedan presentar denuncias. El primer nivel debe incluir entidades dentro de la organización para la que trabaja el denunciante, como supervisores, directores, cuerpos internos o foráneos creados específicamente para tratar dichos casos.

Los denunciantes deberán poder recurrir a un segundo nivel de instituciones, tales como medios de comunicación, órganos legislativos o del gobierno, en caso de que sus denuncias se hayan presentado ante el primer nivel sin resultados, especialmente si el denunciante tiene sospecha de ser victimizado si hace la denuncia interna o si sospecha que no se garantizará la confidencialidad de su denuncia.

Es importante, de igual forma, establecer otros mecanismos como:

- Creación de páginas de Internet especializadas que aborden el tema de cómo, por

qué y en dónde se pueden hacer las denuncias.

- Una oficina, unidad o comisión especial independiente que sólo esté encargada del tema de denuncias.
- Nombrar a un representante con conocimiento legal, laboral y social para ser el vínculo entre el denunciante y los medios que ejecutarán la denuncia.
- Establecer vínculos directos con agencias u organismos especializados en denuncias fuera de la empresa.

TRABAJO DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA CON EL SECTOR PRIVADO

La Secretaría de la Función Pública ha trabajado intensamente con el sector privado para difundir y promover el cumplimiento con la Convención, haciendo énfasis en la necesidad de concientizar a las empresas sobre los principios de la misma; sobre el delito que constituye cualquier acto de cohecho en licitaciones públicas internacionales; y sobre la necesidad de prevenirlo y denunciarlo. En este sentido, se han llevado a cabo campañas de sensibilización sobre los costos de corrupción y sobre los lineamientos y recomendaciones de este instrumento jurídico. Este trabajo ha involucrado el diseño y distribución de folletos, hojas de datos, presentaciones y cursos.

Para cumplir con este instrumento jurídico, tenemos que redoblar esfuerzos en la estrategia de difusión, por lo que se requiere de la participación activa del sector privado para continuar divulgando los lineamientos de la Convención, así como diversos materiales elaborados la SFP, mismos que han sido diseñados para apoyar a las empresas a adoptar herramientas de integridad y transparencia y que también se encuentran disponibles en versión electrónica, a decir:

- El folleto "**Reglas Claras, Negocios Transparentes: lineamientos de la Convención Anticorrupción de la OCDE**", el cual tiene como objetivo dar a conocer el alcance, los contenidos y el propósito de la Convención entre los sectores público y privado, como actores fundamentales para su cumplimiento.

www.funcionpublica.gob.mx/ocde/publica/doctos/ocde.pdf

- El folleto "Herramientas de integridad para fortalecer la competitividad de las empresas", preparado por la SFP y editado conjuntamente con el Consejo Coordinador Empresarial (CEE) y la Confederación Patronal de México (Coparmex), con el fin de compartir con los empresarios mexicanos la importancia de adoptar los principios básicos de una cultura corporativa

íntegra y responsable, y cumplir de forma paralela con los lineamientos y criterios de iniciativas internacionales anticorrupción.

www.funcionpublica.gob.mx/publicaciones/folleto/ic/index1.html

- El folleto "Empresa Transparente: Pasos para su Construcción", que invita a las empresas que operan en nuestro país para que se unan a la construcción de espacios y negocios transparentes, al adoptar procedimientos necesarios para establecer un sistema de control interno, prácticas con el personal y estrategias para relacionarse con autoridades, como mecanismos de eficiencia, transparencia e integridad.

www.funcionpublica.gob.mx/ocde/publica/doc-tos/et.pdf

- El folleto "Construyendo un programa de integridad: el papel de los códigos de conducta", el cual explica en qué consiste un programa de integridad, las partes que lo conforman, los objetivos que se persiguen con su instrumentación y la utilidad que tienen para todo tipo de organizaciones.

www.funcionpublica.gob.mx/ocde/publica/doc-tos/pi.pdf

- El folleto "La Ética es un Buen Negocio", mismo que ofrece a los empresarios que operan en México algunos elementos en torno al tema de la ética empresarial y al mismo tiempo, sugiere un conjunto de pasos para la aplicación de un programa de integridad y de ética en la empresa. Dicho folleto fue publicado en 2001.

www.funcionpublica.gob.mx/ocde/publicaciones/folleto/doctos/ebn.pdf

- El curso virtual "La integridad como estrategia para ser rentable", el cual describe paso a paso la forma en que las empresas pueden construir un programa de integridad basado en un código de conducta y los principios y compromisos internacionales en la materia. Este curso es gratuito y fue creado con el apoyo del ITESM http://www.ruv.itesm.mx:9090/portal/promocion/cms/eCEnLinea.jsp?clave_curso=CU060&periodo=20020101&perfil=1

Asimismo, se creó el micrositio OCDE con la finalidad de publicitar los lineamientos y recomendaciones de esta Convención y, de señalar a los actores involucrados en su cumplimiento, las responsabilidades de cada uno de ellos así como las herramientas e información de apoyo www.funcionpublica.gob.mx/ocde.

CONCLUSIONES:

La corrupción es un mal que aqueja a la mayor parte de los países, por ello, la estrategia para su erradicación debe hacerse conjuntamente, incluyendo a todos los sectores de la sociedad. En este sentido, el gobierno mexicano seguirá impulsando todas las iniciativas regionales e internacionales que promuevan y fortalezcan una cultura de integridad y transparencia.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, sin el apoyo de todos los actores involucrados en el cumplimiento de la Convención Anti-cohecho de la OCDE, difícilmente se logrará adoptar plenamente este instrumento jurídico.

Cumplir este compromiso internacional, desde los sectores público y privado, apuntalará sin duda las condiciones de competencia que ofrece el mercado y nos pondrá en una posición de ventaja frente a inversionistas, calificadoras, consumidores y otras economías.

En este sentido, la participación del sector privado en la difusión de la Convención y en la adopción de "mejores prácticas anticorrupción", incluyendo la adopción de esquemas de protección a denunciantes, resulta fundamental para garantizar condiciones de sana y justa competencia comercial, que nos permitan atraer inversión extranjera, generar posibilidades de negocios para las empresas y capacidad de crecimiento para las naciones.

Cualquier comentario, observación
o sugerencia a este Boletín
favor de hacerlo llegar
directamente a las autoras.

Mtra. Mariana Michel Calderón

Subdirectora de Asuntos Internacionales
Unidad de Vinculación para la Transparencia - Secretaría de la
Función Pública
e-mail: mmichel@funcionpublica.gob.mx

Mtra. Alfonsina Peñaloza Horta

Subdirectora de Vinculación con Sociedad
Unidad de Vinculación para la Transparencia - Secretaría de la
Función Pública
e-mail: mapenaloz@funcionpublica.gob.mx

Lic. Diana Hierro Berrondo

Directora de Vinculación con Sociedad
Unidad de Vinculación para la Transparencia - Secretaría de la
Función Pública
e-mail: dhierro@funcionpublica.gob.mx