

La construcción del régimen internacional anticorrupción como un asunto de gobernanza global

The building of the international anti-corruption regime as a global governance issue

Alejandra Gutiérrez Luna*

Anahí Gutiérrez Luna**

Resumen

El estudio de la corrupción como un tema que atañe a Relaciones Internacionales es relativamente reciente, ya que hacia el final de la Guerra Fría se le consideraba como un asunto doméstico. En ese sentido, en este artículo se pretende explicar por qué se requiere de un esfuerzo internacional para lograr los objetivos de combate a la corrupción y cómo es que se ha logrado consolidar un régimen internacional en la materia. Se sostiene que el régimen internacional anticorrupción se afianzó como un asunto de gobernanza global hasta la década de los años noventa debido a una mayor visibilidad de las prácticas corruptas a nivel mundial, al vínculo de la corrupción con otras formas de delincuencia y a los esfuerzos de los organismos internacionales por definir a la corrupción como un mal global.

Palabras clave: organismos internacionales, regímenes internacionales, gobernanza global, corrupción, actores no estatales, relaciones internacionales.

Abstract

The study of corruption as an issue related to International Relations is relatively recent, because towards the end of the Cold War it was considered as a domestic matter. This article aims to explain why an international effort is required to achieve the goals of combating corruption and how it has been possible to consolidate an international regime on the matter. It is argued that the international anti-corruption regime was established as an issue of global governance until the 1990s due to increased visibility of corrupt practices worldwide, the link of corruption with other forms of crime and the efforts of international

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Relaciones Internacionales por la UNAM. Profesora en la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán-UNAM. Correo electrónico: alegutierrezluna@politicas.unam.mx

** Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos por la UNAM. Profesora en la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la FCPYS-UNAM. Correo electrónico: anahigutierrez@politicas.unam.mx

organizations to define corruption as a global problem.

Key words: international organizations, international regimes, global governance, corruption, non-State actors, international relations.

Introducción

Hasta mediados de la década de los años setenta comenzó a tratarse a la corrupción como un problema internacional, ya que antes de ese año se le trataba como un asunto que no debía sobrepasar la soberanía de los Estados. Más tarde, a mediados de los noventa, los países desarrollados empezaron a percibir este fenómeno como una amenaza para su desarrollo y estabilidad. En ese contexto se fue construyendo un régimen internacional anticorrupción como un mecanismo que los actores estatales y no estatales utilizaron para lograr objetivos en común. Actualmente existe toda una arquitectura internacional que influye en la manera en la que los Estados manejan y combaten distintos actos de corrupción.

El objetivo de este artículo es explicar por qué se requiere de un esfuerzo internacional para lograr los objetivos de combate a la corrupción y cómo es que se ha logrado consolidar un régimen internacional en la materia. El argumento principal es que, a partir de la década de los noventa, el régimen internacional anticorrupción se consolidó como un asunto de gobernanza global debido a tres factores principales: 1) una mayor visibilidad de las prácticas corruptas, lo cual trajo consigo que se le comenzara a ver como una amenaza para el desarrollo y estabilidad de los países; 2) su vínculo con otras formas de delincuencia como el crimen organizado, la violencia y el lavado de dinero, lo cual dio paso a que los gobiernos tomaran medidas en dichas problemáticas que comenzaban a ir más allá de las fronteras; y 3) los discursos provenientes de organizaciones intergubernamentales (OIG) como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), así como de organizaciones no gubernamentales (ONG), como Transparencia Internacional, las cuales consideran a la corrupción como un mal global.

El método con el que se lleva a cabo el escrito es un estudio de caso, específicamente se analiza la influencia que ha tenido el régimen internacional anticorrupción en México. El texto se divide en cuatro partes. La primera incluye la definición del concepto de régimen internacional a partir del enfoque del institucionalismo neoliberal, en el cual los regímenes internacionales inciden en la redistribución de poder y facilitan la cooperación, contribuyendo a que los Estados logren intereses en común. En el segundo apartado se responde a la cuestión de por qué el combate a la corrupción pasó de ser un asunto de interés nacional a uno de índole internacional. La siguiente parte describe el surgimiento y los cambios del

régimen internacional anticorrupción como herramienta de la gobernanza global. Por último, se describen brevemente los principales instrumentos internacionales, actores y prácticas del régimen internacional anticorrupción, haciendo énfasis en la influencia que han tenido las organizaciones internacionales en el caso mexicano.

El estudio de los regímenes internacionales y su vínculo con la gobernanza global

El estudio de los regímenes internacionales se puede identificar a partir de tres escuelas de pensamiento: 1) institucionalismo neoliberal; 2) realismo y 3) cognitivismo. La primera se basa en el análisis del conjunto de intereses; el realismo se enfoca en las relaciones de poder, y el cognitivismo destaca el conocimiento causal y social de los actores. Cada uno de estos enfoques articula una visión distinta de los orígenes, estabilidad y consecuencias de los regímenes internacionales.¹ Para describir el surgimiento del régimen internacional anticorrupción, qué actores lo componen y cómo ha operado, este estudio utiliza las bases de la escuela del institucionalismo neoliberal, que ha sido el enfoque principal a partir del cual se ha estudiado a las instituciones internacionales.

El institucionalismo neoliberal se pregunta por qué los Estados eligen cooperar en la mayor parte de las ocasiones, aun dentro de la condición anárquica del sistema internacional. La respuesta a esta cuestión se encuentra en el dilema del prisionero, el cual provee la racionalidad que explica la cooperación mutua en un ambiente donde no hay ninguna autoridad internacional con la facultad de propiciar que los individuos cooperen. Para los institucionalistas neoliberales, la cooperación se da porque está en el interés particular de los actores. Las instituciones proporcionan una red garantizada de interacciones, las cuales sugieren que habrá expectativas para futuras interacciones.²

De acuerdo con el enfoque racionalista, las instituciones moldean las conductas de las organizaciones estableciendo restricciones. En otras palabras, dan forma a las conductas de las organizaciones para producir certidumbre sobre su actuación. En relaciones de cooperación entre organizaciones internacionales, las instituciones delimitan el terreno de actuación para que éstas tengan certidumbre sobre su marco de acción. Así, limitan la conducta de los actores, reduciendo el costo de transacción esperado debido a que las restricciones se conocen desde el inicio. Si cambia la regla, cambiará el resultado. Por ejemplo, en el escenario de la política mundial, la soberanía y autonomía de los Estados establece que los costos

¹ Andreas Hasenclever, Peter Mayer y Volker Rittberger, "Theories of International Regimes" en *Review of International Studies*, vol. 26, núm. 1, 2000, pp. 1-2.

² Karen Mingst, *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2006, pp. 119-121.

de transacción nunca son insignificantes, ya que siempre es difícil vigilar y hacer cumplir las reglas. Si las instituciones no limitan el terreno de actuación, los costos de transacción pueden ser muy altos. En este contexto, las instituciones persisten sólo si sus miembros tienen incentivos para mantenerlas.

Los institucionalistas neoliberales conciben al sistema internacional como anárquico debido a que cada Estado individual se comporta de acuerdo con su propio interés. Los institucionalistas neoliberales piensan que el producto de la interacción entre los actores del sistema anárquico es positivo porque las instituciones formadas a partir de intereses particulares sirven para moderar la conducta de sus respectivos Estados, los cuales se dan cuenta de que habrá futuras interacciones con el resto de los actores e intentan procurar un escenario adecuado a fin de enfrentarlas.³ En este sentido, los regímenes internacionales inciden en la redistribución de poder y facilitan la cooperación, ya que una de sus funciones es favorecer la realización de acuerdos mutuamente beneficiosos entre los gobiernos, de modo que la condición estructural de la anarquía no conduzca a una “guerra de todos contra todos”.⁴ Con base en ello, se puede afirmar que el institucionalismo neoliberal enfatiza el papel de los regímenes internacionales en ayudar a los Estados a lograr intereses en común.

Los regímenes pueden definirse como un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en una determinada área de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, causalidad y rectitud; las normas son estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones, y las reglas son prescripciones específicas o proscripciones para la acción. Por último, los procedimientos de toma de decisiones son prácticas prevalecientes para hacer e implementar la elección colectiva.⁵ Los regímenes internacionales no imponen reglas vinculantes, pero son valiosos porque posibilitan que los gobiernos celebren acuerdos mutuamente beneficiosos.⁶ Así, deben ser entendidos como algo más que arreglos temporales que cambian con cada cambio de poder o de intereses.⁷

³ *Ibidem*, p. 153.

⁴ Robert O. Keohane, “The demand for international regimes” en *International Organization*, vol. 36, núm. 2, 1982, p. 332.

⁵ Stephen D. Krasner, “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables” en *International Organization*, vol. 36, núm. 2, 1982, p. 185.

⁶ Robert O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Estados Unidos, 1984, p. 13.

⁷ Stephen D. Krasner, *op. cit.*, p. 186.

En ocasiones se pueden confundir los conceptos de regímenes internacionales y gobernanza global. Al respecto, Rosenau⁸ enfatiza que, al igual que la gobernanza, los regímenes se conciben como arreglos para sostener y regular las actividades a través de las fronteras nacionales. Asimismo, ambos abarcan actores gubernamentales y no gubernamentales. Dado que operan en ausencia de cualquier autoridad central, los regímenes pueden describirse como formas de “gobernanza sin gobierno” debido a que no derivan forzosamente de responsabilidades legales y formales. A pesar de las similitudes entre los conceptos de gobernanza y régimen, están lejos de ser idénticos. La diferencia principal es que los principios, normas, reglas y procedimientos de cualquier régimen convergen en un área determinada o área temática de las relaciones internacionales, en contraste con la gobernanza, que no se reduce a una única esfera.

La gobernanza se define como la resolución de problemas globales por medio de la creación de distintas esferas transnacionales de autoridad, cada una de las cuales comprende un grupo diferente de actores y una arquitectura institucional.⁹ Se refiere también a las relaciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales a través de normas para identificar, entender, manejar y solucionar problemas que se encuentran en diferentes estratos de autoridad y formas de ejercer el poder.¹⁰

El vínculo entre la gobernanza y los regímenes internacionales radica en que la gobernanza global estudia las relaciones entre algunos regímenes internacionales, ya que un régimen cuenta con instituciones y normas especializadas.¹¹ Un ejemplo para aclarar este vínculo es la construcción de la gobernanza del derecho humano a un clima limpio,¹² en el que intervienen tanto el régimen de derechos humanos como el del cambio climático, cada uno de los cuales está integrado por distintas instituciones de organizaciones intergubernamentales como la ONU, la OCDE, el Banco Mundial, algunas organizaciones no gubernamentales locales e internacionales, individuos y gobiernos, entre otros.

En sintonía con lo anterior, los regímenes internacionales en los que las reglas, normas y estructuras están vinculadas entre sí en un área específica, pueden

⁸ James N. Rosenau, “Governance, order, and change in world politics” en James N. Rosenau (ed.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge Studies in International Relations, Reino Unido, 1992, p. 82.

⁹ Thomas Legler, “Gobernanza global” en Thomas Legler, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio (eds.), *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la política global*, Oxford University Press, México, 2013, p. 254.

¹⁰ Marcela López-Vallejo, “Gobernanza global” en Jorge Schiavon *et al.* (eds.), *Teorías de las Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México*, CIDE, México, 2016, p. 478.

¹¹ *Idem.*

¹² *Ibidem*, p. 483.

considerarse piezas fundamentales de la gobernanza global.¹³ Para profundizar en un tipo de régimen internacional, en el siguiente apartado se presenta la forma en que se creó el régimen internacional anticorrupción como herramienta de la gobernanza global.

La corrupción dentro de la agenda global

El concepto de corrupción no cuenta con una única definición. Como la mayoría de los grandes conceptos en las Ciencias Sociales, enfrenta uno de los desafíos más comunes: es un fenómeno que no es directamente observable. Es decir, se trata de un concepto que está latente. Este problema se refiere a que es un término que se puede definir de forma general, pero hay muchas dificultades para identificar sus referentes en el espacio empírico.¹⁴

Gran parte de la literatura coincide en la dificultad de definir y medir un concepto tan abstracto como este. Para Villoria e Izquierdo,¹⁵ la palabra “corrupción” se ha convertido en uno de los conceptos que se usan con mayor amplitud semántica y menor rigor científico. Esto se debe a que forma parte del vocabulario común de la política y a que es un componente central en la percepción social de lo público.

Ante esas dificultades y, con el propósito de delimitar el presente estudio, este texto se centrará en una de las definiciones de corrupción más aceptadas en el plano internacional, que es la que elabora Transparencia Internacional. Para esta organización, la corrupción es el abuso del poder confiado para obtener un beneficio privado. Ésta erosiona la confianza, debilita la democracia, obstaculiza el desarrollo económico y exacerba aún más la desigualdad, la pobreza, la división social y la crisis ambiental. Puede tomar muchas formas e incluir comportamientos como los de servidores públicos que exigen o toman dinero o favores a cambio de servicios, políticos que hacen mal uso del dinero público u otorgan empleos o contratos públicos a amigos y familiares, y empresas que sobornan a funcionarios para obtener acuerdos lucrativos.¹⁶

A partir de mediados de los años noventa ha persistido un creciente interés en estudiar el fenómeno de la corrupción en las Ciencias Sociales. En la economía se ha analizado la forma en que la corrupción puede ser una causa o consecuencia de factores económicos de los países, como el crecimiento, la riqueza, la produc-

¹³ Margaret P. Karns y Karen A. Mingst, *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*, Lynne Rienner Publishers, Estados Unidos, 2010, p. 5.

¹⁴ John Gerring, *Metodología de las Ciencias Sociales*, Alianza Editorial, Madrid, 2014, p. 175.

¹⁵ Manuel Villoria y Agustín Izquierdo, *Ética pública y buen gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*, Tecnos, España, 2016, p. 237.

¹⁶ Esta definición está disponible en Transparencia Internacional, disponible en <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption> fecha de consulta: 12 de febrero de 2021.

tividad, la inversión, la regulación, la competencia, entre otros. En Ciencia Política se ha investigado la relación de la corrupción con otros fenómenos como el voto, la rendición de cuentas, las políticas anticorrupción, la calidad de los gobiernos y la democracia, entre varios más.

Durante mucho tiempo la corrupción fue un problema de índole nacional. Sin embargo, esa situación cambió a mediados de los años noventa, cuando la corrupción comenzó a verse como una amenaza para el desarrollo y la estabilidad de los países. En un contexto globalizado se le relacionó con otras formas de delincuencia, como el crimen organizado, la violencia, y el lavado de dinero. Esto dio paso a que los gobiernos se vieran orillados a solucionar dichas problemáticas que comenzaban a ir más allá de las fronteras a través de diversos mecanismos para ampliar la cooperación entre los Estados.

La relación que se observó entre la corrupción y otras formas de delincuencia se ejemplifica con tres escándalos de corrupción ocurridos en Latinoamérica. El primero, conocido como *Yomagate*, ocurrió en 1991 cuando el entonces presidente argentino, Carlos Menem, fue acusado de participar en una organización de narcotráfico internacional y lavado de dinero en complicidad con su cuñada, la secretaria de Audiencias de la Casa Rosada, Amira Yoma. El segundo caso fue el de Fernando Collor, expresidente brasileño, quien en 1992, junto con el tesorero de su campaña presidencial, Paulo Farías, fue señalado de extorsionar a empresarios e incurrir en tráfico de influencias y lavado de dinero. Por último, en 1992, el expresidente venezolano, Carlos Andrés Pérez, fue culpado de haber utilizado presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores para financiar el gobierno de la recién electa presidenta nicaragüense, Violeta Barrios.¹⁷

Fue con el final de la Guerra Fría que se introdujo un nuevo énfasis en los temas relacionados con la gobernanza doméstica en instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otros.¹⁸ Esas organizaciones produjeron una nueva ola de investigación y notas técnicas que buscaron mejorar la gestión de los recursos públicos, incluidos los procedimientos administrativos, establecer entornos regulatorios favorables a las empresas y superar los obstáculos al desarrollo social y económico. Este cambio de perspectiva fue fuertemente influido por Transparencia Internacional, una organización

¹⁷ Con base en información de diversas notas periodísticas. Véase https://elpais.com/diario/1992/06/13/internacional/708386405_850215.html, https://elpais.com/diario/1993/01/03/internacional/726015615_850215.html y http://www.bbc.co.uk/spanish/specials/1555_corrupcion/page3.shtml fecha de consulta: 11 de mayo de 2021.

¹⁸ Hongying Wang y James N. Rosenau, “Transparency International and corruption as an issue of global governance” en *Global Governance*, vol. 7, núm. 1, 2001, p. 34.

no gubernamental internacional fundada en 1993, la cual contribuyó con éxito a definir y enmarcar el problema de la corrupción como un problema dentro de la agenda global.¹⁹

Los regímenes internacionales no se crean de forma espontánea;²⁰ tienen un vínculo con otros asuntos y se crean por distintas razones. Para Wang y Rosenau,²¹ lo que explica que la corrupción se haya convertido en un asunto de gobernanza global es una mayor visibilidad de las prácticas corruptas, lo cual provocó una mayor sensibilización respecto a ella. Una de las razones por las que se ha atendido a las prácticas corruptas a nivel global es la existencia de cada vez más empresas provenientes de países industrializados del norte que se han expandido a países en desarrollo, donde los marcos regulatorios tienden a ser menos estrictos, lo que lleva a que en estos últimos países pueda incurrirse con más facilidad en prácticas corruptas.

El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional de 2020²² reveló que la mayoría de los países evaluados no han registrado ningún avance en la lucha contra la corrupción y que más de dos tercios tuvieron una puntuación menor a 50, con un promedio mundial de sólo 43 puntos. Los países con las puntuaciones más altas fueron Nueva Zelanda y Dinamarca (88), seguidos por Finlandia, Singapur, Suecia y Suiza (85). Los que tuvieron las calificaciones más bajas fueron Somalia y Sudán del Sur con 12 puntos cada uno, seguidos de Siria (14), Yemen (15) y Venezuela (15). Respecto a las regiones del mundo, como muestra la Gráfica 1, Europa Occidental y la Unión Europea obtuvo la puntuación más alta (66). En contraste, África Subsahariana figuró como la región con la puntuación más baja, con una media de 32 puntos.²³

¹⁹ Marcos Tourinho, "Brazil in the global anticorruption regime" en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 61, núm. 1, 2018, p. 4.

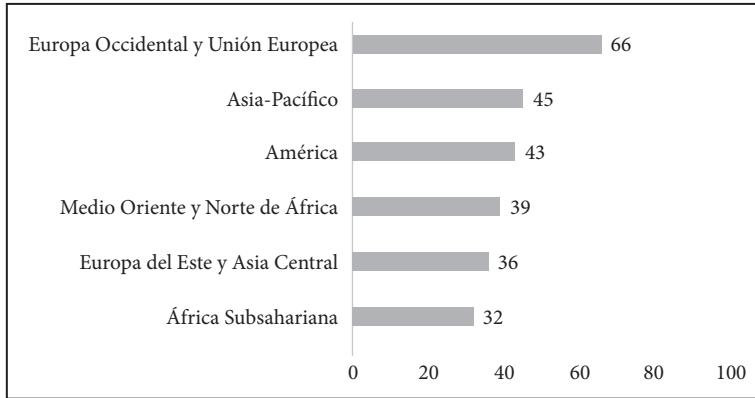
²⁰ Robert O. Keohane, "The demand for international regimes", *op. cit.*, p. 339.

²¹ Hongying Wang y James N. Rosenau, *op. cit.*, pp. 29-30.

²² El índice califica a 180 países y territorios en función de los niveles percibidos de corrupción en el sector público, de acuerdo con las opiniones de expertos y empresarios. Se utiliza una escala del 0 al 100, donde 0 significa corrupción elevada y 100 significa sin corrupción.

²³ Transparencia Internacional, *Índice de Percepción de la Corrupción 2020*, disponible en <https://www.transparency.org/es/publications/corruption-perceptions-index-2020> fecha de consulta: 11 de mayo de 2021.

Gráfica 1
Índice de Percepción de la Corrupción
Promedio por región, 2020



Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia Internacional, disponible en <https://www.transparency.org/es/publications/corruption-perceptions-index-2020> fecha de consulta: 11 de mayo de 2021.

Siguiendo a Wang y Rosenau,²⁴ los cambios en la estructura política internacional también pudieron haber contribuido a la prominencia de la corrupción en la agenda global. Estos cambios se reflejan en el colapso de la Unión Soviética, que ha conducido al aparente triunfo global del capitalismo. Sacar al Estado de la economía “parece estar a la orden del día”. La lucha contra la corrupción, al reducir la discreción del gobierno y mejorar el papel de la competencia en el mercado, es parte del espíritu de la liberalización económica. Las organizaciones económicas internacionales, como el Banco Mundial y el FMI, solían tolerar a la corrupción porque veían al Estado como un agente de desarrollo, y la intervención estatal en la economía conducía inevitablemente a la corrupción. Sin embargo, con el avance del sector privado en el desarrollo económico, las organizaciones económicas internacionales dudan menos en oponerse a la corrupción.

Por último, la ola de liberalización política y democratización significó una mayor libertad de prensa en varios países alrededor del mundo, lo cual estuvo acompañado de un incremento en las investigaciones sobre casos de corrupción.²⁵ Sin embargo, hay opiniones encontradas. Para Krastev,²⁶ lo que dio origen a la

²⁴ Hongying Wang y James N. Rosenau, *op. cit.*, pp. 29-30.

²⁵ *Ibidem*, p. 30.

²⁶ Ivan Krastev, *Shifting Obsessions: Three Essays on the Politics of Anticorruption*, Central European University Press, Hungría, 2004, p. 10.

retórica anticorrupción no fue su intensidad, sino el discurso. La emergencia de organizaciones como Transparencia Internacional, las cuales la consideraban como un mal global, allanó el terreno para una amplia coalición de actores.

La formación del régimen internacional anticorrupción

A partir del inicio del siglo XXI se puede hablar del surgimiento de la corrupción como un asunto de gobernanza global²⁷ como resultado de una creciente sensibilización y de la aparición de normas referentes a la lucha contra la corrupción en una escala global. No obstante, este proceso llevó diversas etapas que iniciaron después de los años setenta.

Wolf y Schmidt-Pfister²⁸ identifican cinco fases de los regímenes internacionales contra la corrupción. Hasta 1970 no hubo esfuerzos internacionales en absoluto. Durante esta primera fase, la corrupción y su combate se veían como asuntos puramente nacionales y las políticas internacionales anticorrupción eran consideradas como una intrusión ilegítima en los asuntos de los Estados soberanos, por lo que los efectos negativos de la corrupción fueron, en su mayoría, subestimados.

La segunda fase de los esfuerzos internacionales contra la corrupción (desde mediados de los años setenta hasta mediados de los noventa), denominada “acción unilateral para combatir el soborno”, se caracteriza por la promulgación de la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (FCPA, por sus siglas en inglés) que se realizó en Estados Unidos en 1977 a raíz del escándalo de *Watergate*, con el que se descubrió que cientos de empresas estadounidenses habían sobornado a funcionarios extranjeros y políticos importantes. Sin embargo, fue una ley que se modificó varias veces y se aplicó de una manera bastante reacia.

Fue hasta la tercera fase que la corrupción finalmente se vio como un problema de política internacional. A mitad de la década de los años noventa se vivió un auge global anticorrupción sin precedentes. Casi todas las organizaciones internacionales establecieron medidas contra la corrupción. Esta fase se consolidó en 2005 con la entrada en vigor de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés), la cual introdujo un conjunto de normas, medidas y reglamentos que pueden aplicar todos los países para reforzar sus regímenes jurídicos destinados a la lucha contra la corrupción. En ella se pide que se adopten medidas preventivas y se tipifiquen las formas de corrupción más frecuentes tanto en el sector público como en el privado.²⁹

²⁷ Hongying Wang y James N. Rosenau, *op. cit.*, p. 40.

²⁸ Sebastian Wolf y Diana Schmidt-Pfister, “Between corruption, integration, and culture: the politics of international anti-corruption” en Sebastian Wolf y Diana Schmidt-Pfister (eds.), *International Anti-corruption Regimes in Europe*, Nomos, Alemania, 2010, p. 14.

²⁹ Véase ONU, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, ONU, Estados Unidos, 2004, dis-

La cuarta fase se caracteriza por la implementación de disposiciones internacionales contra la corrupción a nivel nacional y por una cooperación cada vez más transnacional. Por último, hay evidencia de que una quinta fase emergió a inicios de los 2000, la cual reemplazó a la fase 4. Esta puede denominarse “crisis de legitimidad” o “nueva normalidad” y se caracteriza por, al menos, tres características: 1) el resultado de la lucha internacional contra la corrupción hasta el momento; 2) los peligros potenciales de la crisis financiera mundial para combatir la corrupción transnacional en el futuro, y 3) las crecientes preocupaciones respecto a la gobernanza de los regímenes internacionales anticorrupción.³⁰ A partir de esta etapa fue que surgieron varios tratados internacionales, leyes nacionales con alcance extraterritorial, sistemas regulatorios públicos y privados, así como instituciones nacionales e internacionales, públicas y privadas.³¹

Instrumentos internacionales, actores y prácticas del régimen internacional anticorrupción

Los instrumentos para combatir la corrupción son diversos. De acuerdo con el enfoque de estudio y la definición que se adopte del concepto de corrupción, en la bibliografía pueden encontrarse varias clasificaciones. Uno de los tipos de medidas para combatir a la corrupción se refiere a los instrumentos normativos y marcos institucionales.

Entre las medidas que contemplan los marcos institucionales pueden considerarse aquellas que Villoria e Izquierdo³² catalogan como preventivas, de detección e investigación y de sanción. Las preventivas incluyen los marcos normativos que desincentiven la corrupción y una gran diversidad de mecanismos de control; los instrumentos de detección e investigación hacen referencia a la necesidad de una política anticorrupción que incorpore un sistema de denuncias de corrupción y fraude, un sistema de protección al denunciante, una contraloría especializada, una fiscalía independiente, jueces especializados en delitos por corrupción, un sistema de órganos de control contable, económico y financiero coordinados; y un órgano de impulso y monitoreo del sistema. Por último, las herramientas de penalización y sanción deben asegurar castigos para los servidores públicos que han incurrido en delitos o faltas. Además, este sistema de sanción debe ser capaz de recuperar los fondos robados y evitar el lavado de capitales obtenidos a través

ponible en

https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf fecha de consulta: 20 de enero de 2021.

³⁰ Sebastian Wolf y Diana Schmidt-Pfister, *op. cit.*, pp. 14-15.

³¹ Marcos Tourinho, *op. cit.*, p. 3.

³² Manuel Villoria y Agustín Izquierdo, *op. cit.*, p. 311.

de delitos. Entre otras cosas, debe existir un sistema de sanciones administrativas y morales a funcionarios.

Los instrumentos normativos y marcos institucionales de lucha contra la corrupción incluyen la legislación que, en la materia, ha impulsado la comunidad internacional. Como cualquier régimen internacional, el régimen anticorrupción se compone de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en la materia. El régimen incluye actores gubernamentales y no gubernamentales, los cuales se pueden agrupar en OIG y ONG. Entre las primeras se encuentran la ONU, la OCDE, la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Mundial y el FMI; y en la segunda clasificación está una de las ONG más representativas: Transparencia Internacional.

Los estatutos de estas organizaciones incorporan las normas, reglas y procesos de toma de decisiones del régimen. Al reunir a los miembros del régimen, estas organizaciones ayudan a reducir las motivaciones de los Estados para engañar a sus iguales y fortalecen el valor de la reputación.³³ Los principios del régimen internacional anticorrupción se encuentran articulados en varios instrumentos internacionales. Los más importantes se presentan en el Cuadro 1 y se desarrollan a continuación.

Cuadro 1
Principales instrumentos internacionales anticorrupción

<i>Instrumento</i>	<i>Organización internacional</i>
Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, 1997	OCDE
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2005	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
Pacto Mundial de las Naciones Unidas (principio diez “Anticorrupción”), 2004	ONU
Convención Interamericana contra la Corrupción, 1996	OEA

Fuente: elaboración propia con datos de OEA, *Convención Interamericana contra la Corrupción*, ONU, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, y OCDE, *Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales*.

³³ Karen Mingst, *op. cit.*, p. 281.

La Convención Anticohecho de la OCDE es un acuerdo internacional suscrito por países que establecen medidas para disuadir, prevenir y penalizar a las personas y a las empresas que prometan, den o encubran gratificaciones a funcionarios públicos extranjeros³⁴ que participan en transacciones comerciales internacionales. A través de ella se define 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.³⁵

Respecto al trabajo de la ONU destacan dos instrumentos. El primero es el Pacto Mundial de las Naciones Unidas (principio diez “Anticorrupción”), el cual fue anunciado durante la Cumbre de Líderes del Pacto Mundial en Nueva York. Durante este evento se mencionó que el Pacto Mundial de Naciones Unidas incluiría en adelante un décimo principio contra la corrupción. Éste compromete a los participantes del Pacto Mundial de la ONU no sólo a evitar el soborno, la extorsión y otras formas de corrupción, sino también a desarrollar políticas y programas concretos que aborden el tema de la corrupción. Las empresas, las Naciones Unidas y los gobiernos también tienen el reto de trabajar en conjunto y unirse a la sociedad civil.³⁶

El segundo instrumento es la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, cuya finalidad es facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, así como promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos. La convención establece que cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de un órgano u órganos encargados de prevenir la corrupción. Adicionalmente, contempla la participación de la sociedad civil al mencionar que cada Estado Parte adoptará medidas para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción.³⁷

³⁴ La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción define a un funcionario público extranjero como toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un país extranjero, ya sea designado o elegido, y toda persona que ejerza una función pública para un país extranjero, incluso para un organismo público o una empresa pública. Véase ONU, *op. cit.*, p. 8.

³⁵ Véase OCDE, *Convención para Combatir el Cobecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales*, disponible en https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf fecha de consulta: 20 de enero de 2021.

³⁶ Véase Pacto Mundial, *Principio 10*, disponible en <https://www.pactomundial.org/2015/04/principio-10/> fecha de consulta: 14 de julio de 2020.

³⁷ ONU, *op. cit.*, pp. 7, 10 y 16.

Por su parte, los propósitos de la Convención de la OEA son promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.³⁸

Entre las convenciones presentadas se pueden señalar como diferencias básicas sus respectivos ámbitos de validez espaciales y materiales. En cuanto al ámbito espacial, la convención de la ONU es de alcance universal, la convención de la OEA es regional y la convención de la OCDE sólo puede ser suscrita por los Estados que forman parte de la organización. Referente al ámbito material de validez, la convención de la ONU pretende regular prácticas corruptas que no sólo se relacionan con la función pública, sino también las del sector privado. En cambio, la convención de la OEA establece normas para un combate de la corrupción integral de servidores públicos. Por su parte, la convención de la OCDE acota su ámbito de validez a prácticas de corrupción en transacciones comerciales internacionales. Las semejanzas entre las convenciones radican en que todas hacen énfasis en que la competencia de los tribunales nacionales para sancionar prácticas propias de la corrupción debe ser lo más amplia posible, permitiendo al tribunal conocer asuntos también cuando las conductas delictivas se hayan llevado a cabo en el extranjero. De igual forma, en las tres convenciones, el seguimiento y monitoreo de sus resultados se comunican a cada país haciéndoles recomendaciones concretas.³⁹

El papel de la sociedad civil ha sido central en el control de la corrupción a nivel internacional. De hecho, hay evidencia de que en los países donde funciona el control de la corrupción existe un gran número de asociaciones políticas y civiles.⁴⁰ En el caso de las ONG, que son miembros clave de coaliciones y redes formadas por individuos que persiguen un propósito en común, caracterizadas por no tener un mandato gubernamental ni compartir poder con el gobierno,⁴¹ debe destacarse el papel de Transparencia Internacional, que es una organización internacional, no

³⁸ OEA, *Convención Interamericana contra la Corrupción*, disponible en http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp/ fecha de consulta: 14 de julio de 2020.

³⁹ Víctor Rojas, “Los tratados internacionales sobre corrupción” en Ricardo Méndez-Silva (coord.), *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2010, pp. 195-196.

⁴⁰ Alina Mungiu-Pippidi, *The Quest for Good Governance. How Societies Develop Control of Corruption*, Cambridge University Press, Reino Unido, 2015, p. 169.

⁴¹ Margaret P. Karns y Karen A. Mingst, *op. cit.*, p. 221.

gubernamental, no partidista y sin fines de lucro, dedicada a combatir la corrupción a nivel nacional e internacional que cuenta con capítulos nacionales en más de 100 países. Transparencia Internacional fue creada en 1993 bajo tres principios básicos:⁴² 1) un enfoque holístico para mejorar los sistemas contra la corrupción; 2) no investigación de casos individuales de corrupción por exposición; y 3) movilización de la sociedad civil en los países y regiones afectados para diagnosticar sus propios problemas y diseñar e implementar la reforma necesaria.

A partir de que la corrupción se tomó en cuenta como parte importante de la agenda global es posible que haya un impacto significativo en las preferencias y en el comportamiento de los gobiernos. Dada la mayor conciencia pública sobre la corrupción como un obstáculo para el desarrollo económico, es probable que los gobiernos reconsideren su actitud hacia la corrupción. Justamente Transparencia Internacional ha podido hacer que los gobiernos reconceptualicen los costos y beneficios de la corrupción.⁴³

El discurso anticorrupción adoptado por Transparencia Internacional no fue un discurso de oposición dedicado a desprestigiar o denunciar públicamente, sino que se trató de una narrativa de los reformadores dentro de las instituciones internacionales. De esa forma, no se basó en combatir la corrupción, sino en introducir prácticas de transparencia. Este enfoque sin confrontación en el combate a la corrupción fue reforzado por su estructura organizacional. Sus sedes nacionales reunieron a los representantes de la comunidad cívica, los negocios y el gobierno, permaneciendo autónomos en el marco global. Este enfoque corporativo en la movilización de apoyo para las políticas anticorrupción resultó ser muy exitoso tratando con instituciones internacionales.⁴⁴

Para Arellano y Hernández,⁴⁵ la construcción de propuestas internacionales para prevenir, perseguir, documentar y castigar actos de corrupción ha tenido influencia en las políticas de cada país porque ello ha tenido impactos exógenos en las agendas locales para promover instancias contra la corrupción. El hecho de que se haya logrado construir y mantener el régimen internacional contra la corrupción como un asunto de gobernanza a nivel global ha permitido que países en desarrollo, como México, se comprometan a adoptar la serie de tratados, convenciones y reglamentos provenientes de OIG y ONG.

⁴² Peter Eigen, "International corruption: organized civil society for better global governance" en *Social Research*, vol. 80, núm. 4, 2013, p. 1294.

⁴³ Hongying Wang y James N. Rosenau, *op. cit.*, p. 42.

⁴⁴ Ivan Krastev, *op. cit.*, p. 12.

⁴⁵ David Arellano Gault y Jesús Hernández Galicia, "Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos" en *Serie Cultura de la Rendición de Cuentas*, núm. 14, 2016, p. 12.

El gobierno mexicano ha suscrito tres convenciones internacionales anticorrupción: la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, las cuales sustentan las iniciativas y planes de acción anticorrupción de las instituciones gubernamentales y del sector privado en el país.⁴⁶ Por otra parte, entre los esfuerzos no gubernamentales, en 1999 se creó Transparencia Mexicana, capítulo de Transparencia Internacional en México, cuyos objetivos son congruentes con los de su homóloga internacional.

Pese a estos avances al interior de México, en política mundial los principios, normas y reglas de los regímenes internacionales son necesariamente frágiles porque corren el riesgo de entrar en conflicto con el principio de soberanía; sin embargo, la cooperación es posible, ya que los intereses mutuos son suficientes para permitir que los Estados superen sus suspicacias.⁴⁷ Al respecto, los gobiernos mexicanos se han mantenido abiertos a participar en convenciones internacionales que mejoran sus relaciones con otros Estados. No obstante, el grado de percepción se ha mantenido elevado y el número de casos dentro del país ha sido alarmante.

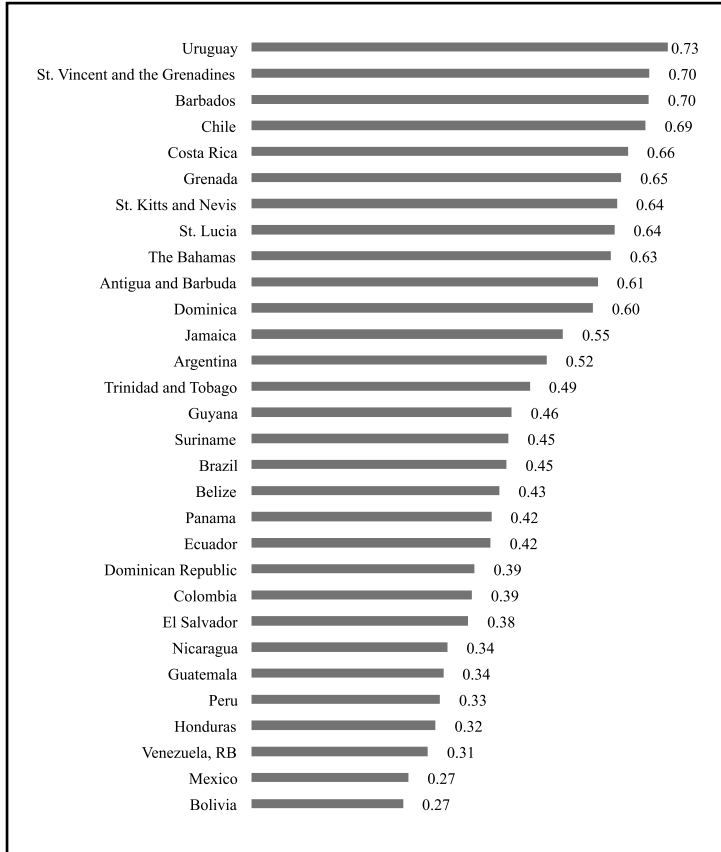
El Índice de Estado de Derecho elaborado por la organización *World Justice Project* incluye el estudio del factor de ausencia de corrupción en el gobierno. Este factor toma en cuenta tres formas de corrupción: sobornos, influencias indebidas por intereses públicos o privados, así como la apropiación indebida de fondos públicos u otros recursos. Los puntajes que se asignan van de 0 a 1, donde 0 muestra una fuerte presencia de corrupción en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y en los sistemas de seguridad y de procuración de justicia, y 1 indica ausencia de corrupción. Como se puede apreciar en la Gráfica 2, en el índice de 2020,⁴⁸ México obtuvo una puntuación de 0.27 en este factor, ubicándose en el lugar 121 de 128; es decir, es uno de los países peor evaluados. En la región de América Latina y el Caribe destaca que México es, junto a Bolivia, uno de los dos países con la peor puntuación.

⁴⁶ Información obtenida de Programa de Convenciones y Mecanismos Internacionales Anticorrupción de Transparencia Mexicana, disponible en <https://www.tm.org.mx/programa-de-convenciones-y-mecanismos-internacionales-anticorrupcion/> fecha de consulta: 6 de enero de 2021.

⁴⁷ Robert O. Keohane, *Interdependencia, cooperación y globalismo*, CIDE, México, 2009, p. 229.

⁴⁸ El reporte completo se puede consultar en <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2020>.

Gráfica 2
Índice de Estado de Derecho 2020
Factor ausencia de corrupción
América Latina y el Caribe



Fuente: elaboración propia con datos de World Justice Project, disponible en <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2020> fecha de consulta: 10 de febrero de 2021.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 142, enero-abril 2022, pp. 43-65.

La corrupción en México comenzó a hacerse más visible a partir de los casos de exgobernadores acusados de enriquecimiento ilícito, desvío de recursos, adquisición de bienes con fondos públicos, nexos con el narcotráfico, entre otros delitos. Uno de los más conocidos es el del exgobernador del estado de Veracruz en el periodo de 2010 a 2016, Javier Duarte de Ochoa, quien fue detenido después de ser acusado de corrupción y enriquecimiento ilícito. Desde el inicio de su gobier-

no, en diciembre de 2010, salieron a la luz señalamientos sobre la intervención de su predecesor, el exgobernador priísta Fidel Herrera, en el proceso electoral para favorecer a Duarte durante su candidatura.⁴⁹ Los hechos más graves se dieron a conocer hacia el final de su gestión, en mayo de 2016, por la investigación periódica “Las empresas fantasma” realizada por el medio digital *Animal Político* y la asociación civil Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. La investigación documentó el procedimiento mediante el cual algunos funcionarios cercanos al entonces gobernador, Javier Duarte, entregaron contratos a una red de empresas fantasma para la compra de productos que debían destinarse a la población vulnerable, pero que nunca llegaron a su destino.⁵⁰

Si bien los instrumentos internacionales para el combate de la corrupción han sido relevantes para que este problema se haya transformado en un asunto de gobernanza global, una buena parte de la literatura sobre corrupción ha encontrado que los instrumentos legales y marcos institucionales no siempre son exitosos en países con corrupción generalizada. De acuerdo con Mungiu-Pippidi,⁵¹ “pocas armas institucionales son eficaces como pilotos automáticos, ya que necesitan agentes activos que las utilicen para lograr el éxito”. En la mayoría de los casos lo que se necesita es una buena alineación de las herramientas con los contextos correspondientes.

Para Fisman y Golden,⁵² el problema de las agencias de investigación y sanción es que, en un país donde la corrupción está generalizada, los funcionarios que deben vigilar a los burócratas y hacer cumplir la ley pueden estar dispuestos a aceptar sobornos y dejar pasar los actos corruptos. Una de las razones por las cuales las reformas anticorrupción fallan en países con corrupción sistémica⁵³ es que los instrumentos para disminuir la corrupción están basados en mecanismos de monitoreo y regímenes de sanción que derivan de la teoría del agente-principal.

La teoría del agente-principal sitúa el análisis de la corrupción en la interacción y las interrelaciones que existen dentro y fuera de los organismos públicos y se basa en dos supuestos clave: 1) que existe un conflicto de objetivos entre los llamados principales, quienes supuestamente asumen el interés público, y los agentes

⁴⁹ Véase Tania Rosas y Jorge Monroy, “Difunden grabaciones de Fidel Herrera” en *El Economista*, 16 de junio de 2010, disponible en <https://www.economista.com.mx/politica/Difunden-grabaciones-de-Fidel-Herrera-20100616-0123.html> fecha de consulta: 1 de enero de 2021.

⁵⁰ Para ver las tres entregas completas de la investigación, véase <https://contralacorrupcion.mx/web/empresasfantasma/> fecha de consulta: 1 de enero de 2021.

⁵¹ Alina Mungiu-Pippidi, *op. cit.*, p. 113.

⁵² Ray Fisman y Miriam Golden, *Corruption. What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press, Estados Unidos, 2017, p. 239.

⁵³ Existe corrupción sistémica cuando hay colaboración pasiva o activa, indiferencia o dobles discursos que han posibilitado que el problema se extienda de manera constante, eficaz y normalizada.

(aquellos que desempeñan las tareas de gobierno), quienes, en principio, tienen una preferencia a favor de las transacciones corruptas debido a que los beneficios de tales transacciones superan los costos, y 2) que los agentes tienen más información que los principales, lo que resulta en una asimetría de información entre los dos grupos de actores. Desde la perspectiva de la agencia, la corrupción ocurre cuando el agente traiciona el interés del principal en la búsqueda de sus propios intereses.⁵⁴

Los teóricos de la agencia proponen combatir la corrupción con reformas que incluyan mecanismos *ex ante* para reducir riesgos y prevenir acciones corruptas, así como mecanismos *ex post* para minimizar la probabilidad de que los agentes sean corruptos durante el cargo. Con ello, se busca reducir los incentivos y oportunidades para la corrupción. Sin embargo, se ha demostrado que estos mecanismos funcionan sólo en países con niveles bajos de corrupción, ya que lo que se encuentra en países donde fracasan estas políticas es que el principal (por ejemplo, el ciudadano) no muestra demasiado interés en controlar la corrupción del agente.

En países con alta percepción de corrupción se ha generado un círculo vicioso en el que ha surgido desconfianza y un funcionamiento parcial de las instituciones, pues éstas persiguen objetivos particulares. Aquí se imposibilita el desarrollo de un sentido de solidaridad social y se instalan prácticas sociales depredadoras donde hay una lógica particularista. En última instancia, las reformas anticorrupción basadas en el marco del agente principal siempre fracasarán. Es decir, en estas sociedades el problema de corrupción no es un simple problema de la agencia, sino un problema de acción colectiva.⁵⁵

En virtud de lo anterior, diversos autores han planteado algunas sugerencias para combatir la corrupción en países con corrupción generalizada o sistémica. En estos lugares es necesario que todo el sistema transite del particularismo que caracteriza a la corrupción, al universalismo, en el cual se necesita de un “*big push*” que involucre a las instituciones políticas, económicas y sociales, donde se llegue a tener un “*new game in town*” caracterizado por la combinación de instrumentos de control formales en forma de mecanismos de monitoreo y sanción, así como instrumentos informales reflejados en reciprocidad y confianza. Estos mecanismos

La corrupción sistémica se se ha extendido entre las instituciones públicas y privadas, entre los tres poderes de la Unión y entre los tres ámbitos de gobierno; “es un complejo conjunto de redes con participación activa, pasiva y complaciente de políticos, funcionarios, organismos públicos, empresas privadas y ciudadanos que actúan conjunta y aisladamente conforme a las circunstancias, necesidades y posibilidades de cada situación”. Véase David Arellano Gault y Jesús Hernández Galicia, *op. cit.*, p. 17.

⁵⁴ Anna Persson, Bo Rothstein y Jan Teorell, “Why anticorruption reforms fail-Systemic corruption as a collective action problem” en *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 26, núm. 3, 2013, p. 452.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 451.

informales son cruciales, ya que implican expectativas compartidas de que se puede confiar en que la mayoría de las personas serán honestas.⁵⁶

Esta idea es apoyada por Mungiu-Pippidi,⁵⁷ quien afirma que el modelo ideal para explicar el control de la corrupción debería ser un modelo de equilibrio sin una perspectiva del agente-principal. En este marco propuesto, se entiende que la corrupción es un resultado de las limitaciones impuestas por la sociedad en su conjunto, la cual es incapaz de evitar que se aprovechen las oportunidades de beneficios indebidos. En ese sentido, el control de la corrupción se refiere a la capacidad colectiva para hacer cumplir la gobernanza basada en el universalismo ético.

De acuerdo con Rothstein, Persson y Teorell,⁵⁸ hay hallazgos empíricos basados en las experiencias que han pasado de sistemas de gobierno totalmente corruptos a significativamente menos corruptos, como Hong Kong, los cuales apoyan el argumento de que un “*big push*” que involucre a las instituciones políticas, económicas y sociales es necesario para disminuir la corrupción. El caso de la Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC, por sus siglas en inglés) de Hong Kong es uno de los diseños institucionales anticorrupción más citados en la bibliografía y en reportes sobre la materia. Esta comisión se creó en 1974 en un momento en el cual Hong Kong estaba sumido en sus mayores niveles de corrupción.⁵⁹ Una forma de evidenciar la eficacia de esta comisión es que, de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción 2020 de Transparencia Internacional, Hong Kong se encuentra entre los 15 países con mejor puntuación de los 180 países evaluados.⁶⁰ En Hong Kong, la corrupción se combatió con éxito desde arriba, lo cual implicó que los propios miembros de la élite gobernante pusieran el ejemplo al cambiar su comportamiento más allá del nivel retórico.⁶¹

Conclusiones

A lo largo de este texto se ha demostrado que, a partir de los años noventa, el régimen internacional anticorrupción se afianzó como un asunto de gobernanza global debido a una mayor visibilidad de las prácticas corruptas a nivel mundial, al vínculo de la corrupción con otras formas de delincuencia y, sobre todo, gracias al trabajo de distintos organismos internacionales gubernamentales y no guber-

⁵⁶ *Ibidem*, p. 465.

⁵⁷ Alina Mungiu-Pippidi, *op. cit.*, p. 117.

⁵⁸ Anna Persson, Bo Rothstein y Jan Teorell, *op. cit.*, p. 465.

⁵⁹ Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), *Índice de Competitividad Internacional 2015. La corrupción en México: transamos y no avanzamos*, IMCO, México, 2015, p. 101.

⁶⁰ El índice completo se puede consultar en <https://www.transparency.org/es/publications/corruption-perceptions-index-2020> fecha de consulta: 25 de enero de 2021.

⁶¹ Véase Anna Persson, Bo Rothstein y Jan Teorell, *op. cit.*, pp. 465-466.

namentales. Pese a que estos operan mediante instituciones no vinculantes, han conseguido que los gobiernos de países en desarrollo, como México, se apeguen a sus convenciones e intenten cooperar con otros actores en el combate a distintos tipos de corrupción.

Los regímenes internacionales pretenden incidir en el comportamiento de quienes los establecen a través de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones. Sin embargo, no se debe dejar de lado que consisten en reglas flexibles y normas que pueden no ser obligatorias. Es por ello que, aunque no se debe restar importancia a los esfuerzos internacionales que intentan mejorar las relaciones entre los Estados y fomentar su cooperación en los temas anticorrupción, en la práctica, esta serie de reglas se ve obstaculizada y reduce su influencia por distintos motivos, entre los que destacan: la diversidad en la situación política y económica de los países en que operan, el carácter soberano de los Estados, y las instituciones internas, sobre todo las de los países desarrollados, que siempre están por encima de cualquier tratado o convención internacional.

A pesar de que el gobierno mexicano se ha caracterizado por cooperar y tener una presencia activa en foros internacionales, es claro que las instituciones gubernamentales de combate a la corrupción no han sido suficientes para que la percepción de la corrupción disminuya. Precisamente en ello recae la relevancia de que se fortalezca la cooperación y coordinación de acciones entre el gobierno y los actores no gubernamentales.

Las medidas de combate a la corrupción implementadas a través de los regímenes internacionales en la materia han funcionado de mejor manera en los países desarrollados. Sin embargo, aún prevalecen niveles elevados de prácticas corruptas en naciones en desarrollo y subdesarrolladas, donde habría que aclarar si las perspectivas de los organismos internacionales se ajustan y son congruentes con sus sistemas políticos y económicos.

Fuentes consultadas

- Arellano Gault, David y Jesús Hernández Galicia, “Corrupción y denuncia. La denuncia como instrumento social: sus retos” en *Serie Cultura de la Rendición de Cuentas*, núm. 14, 2016.
- Eigen, Peter, “International corruption: organized civil society for better global governance” en *Social Research*, vol. 80, núm. 4, 2013.
- Fisman, Ray y Miriam Golden, *Corruption. What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press, Estados Unidos, 2017.
- Gerring, John, *Metodología de las Ciencias Sociales*, Alianza Editorial, Madrid, 2014.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer y Volker Rittberger, “Theories of International Regimes” en *Review of International Studies*, vol. 26, núm. 1, 2000.

- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), *Índice de Competitividad Internacional 2015. La corrupción en México: transamos y no avanzamos*, IMCO, México, 2015.
- Karns, Margaret P. y Karen A. Mingst, *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*, Lynne Rienner Publishers, Estados Unidos, 2010.
- Keohane, Robert O., “The demand for international regimes” en *International Organization*, vol. 36, núm. 2, 1982.
- Keohane, Robert O., *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Estados Unidos, 1984.
- Keohane, Robert O., *Interdependencia, cooperación y globalismo*, CIDE, México, 2009.
- Krasner, Stephen D., “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables” en *International Organization*, vol. 36, núm. 2, 1982.
- Krastev, Ivan, *Shifting Obsessions: Three Essays on the Politics of Anticorruption*, Central European University Press, Hungría, 2004.
- Legler, Thomas, “Gobernanza global” en Thomas Legler, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio (eds.), *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la política global*, Oxford University Press, México, 2013.
- López-Vallejo, Marcela, “Gobernanza global” en Jorge Schiavon *et al.* (eds.), *Teorías de las Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México*, CIDE, México, 2016.
- Mingst, Karen, *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*, CIDE, México, 2006.
- Mungiu-Pippidi, Alina, *The Quest for Good Governance. How Societies Develop Control of Corruption*, Cambridge University Press, Reino Unido, 2015.
- OCDE, *Convención para Combatir el Cobecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales*, disponible en https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf fecha de consulta: 20 de enero de 2021.
- OEA, *Convención Interamericana contra la Corrupción*, disponible en http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp/ fecha de consulta: 14 de julio de 2020.
- ONU, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, ONU, Estados Unidos, 2004, disponible en https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf fecha de consulta: 20 de enero de 2021.
- Pacto Mundial, *Principio 10*, disponible en <https://www.pactomundial.org/2015/04/principio-10/> fecha de consulta: 14 de julio de 2020.
- Persson, Anna, Bo Rothstein y Jan Teorell, “Why anticorruption reforms fail-

- Systemic corruption as a collective action problem” en *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 26, núm. 3, 2013.
- Rojas, Víctor, “Los tratados internacionales sobre corrupción” en Ricardo Méndez-Silva (coord.), *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2010.
- Rosas, Tania y Jorge Monroy, “Difunden grabaciones de Fidel Herrera” en *El Economista*, 16 de junio de 2010, disponible en <https://www.economista.com.mx/politica/Difunden-grabaciones-de-Fidel-Herrera-20100616-0123.html> fecha de consulta: 1 de enero de 2021.
- Rosenau, James N., “Governance, order, and change in world politics” en James N. Rosenau (ed.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge Studies in International Relations, Reino Unido, 1992.
- Tourinho, Marcos, “Brazil in the global anticorruption regime” en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 61, núm. 1, 2018.
- Transparencia Internacional, *Índice de Percepción de la Corrupción 2020*, disponible en <https://www.transparency.org/es/publications/corruption-perceptions-index-2020> fecha de consulta: 11 de mayo de 2021.
- Transparencia Internacional, *What is Corruption?*, disponible en <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption> fecha de consulta: 12 de julio de 2020.
- Transparencia Mexicana, *Programas*, disponible en <https://www.tm.org.mx/programas/> fecha de consulta: 12 de julio de 2020.
- Villoria, Manuel y Manuel Izquierdo, *Ética pública y buen gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*, Tecnos, España, 2016.
- Wang, Hongying y James N. Rosenau, “Transparency International and corruption as an issue of global governance” en *Global Governance*, vol. 7, núm. 1, 2001.
- Wolf, Sebastian y Diana Schmidt-Pfister, “Between corruption, integration, and culture: the politics of international anti-corruption” en Sebastian Wolf y Diana Schmidt-Pfister (eds.), *International Anti-corruption Regimes in Europe*, Nomos, Alemania, 2010.