



MENSAJES CLAVE

- México ha establecido recientemente varios y nuevos marcos legales con el fin de mejorar la lucha contra la corrupción y la recuperación de activos robados, incluyendo la inhabilitación temporal de funcionarios públicos y permitiendo la extinción de dominio.
- Aunque México cuenta con suficientes marcos normativos para la localización, incautación y recuperación de activos a nivel nacional e internacional, hasta ahora el uso de estas leyes ha sido poco frecuente y sólo ha dado resultados modestos.
- El enjuiciamiento de la corrupción internacional originada en México, incluyendo la incautación de activos, ha tenido lugar en Estados Unidos. Sin embargo, esto no se ha traducido aún en el retorno de capitales a México.
- La legislación Magnitsky ha ampliado el alcance de los individuos que pueden ser sancionados en los Estados Unidos por corrupción en México. Sin embargo, hasta ahora se han aplicado pocas sanciones mexicanas bajo la Ley Global Magnitsky. La FCPA y la Ley Kingpin han sido hasta la fecha más relevantes para la recuperación de activos a México.
- Aunque la legislación Magnitsky fomenta la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de acusación, los mecanismos de participación y los tipos de evidencias requeridos no están del todo claros.

Documento elaborado por Aarón Grageda y Edgar Sænz para el Foro Civil para la Recuperación de Activos e.V. (CiFAR). Los autores han tomado todos los resguardos necesarios para garantizar la exactitud de su contenido. Las opiniones expresadas, los diferentes puntos de vista, y las pruebas presentadas en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores.

Publicado: 2020, CiFAR - Civil Forum for Asset Recovery e.V. CiFAR - Civil Forum for Asset Recovery e.V. Köpenicker Str. 147, Berlín, Alemania, www.cifar.eu

Foto de la portada: proporcionada por Pixabay a través de una licencia de Pixabay para uso comercial gratuito sin concesión.



RECUPERACIÓN DE ACTIVOS Y MARCO ANTICORRUPCIÓN

Los marcos normativos de México contra la corrupción a gran escala se enfrentan a desafíos y, hasta hace poco, éstos se construían en torno a una base legislativa débil.

La historia moderna de la lucha contra la corrupción en México se remonta a diciembre de 1982, cuando el Gobierno Federal emilió los llamados Fundamenlos de la Renovación Moral: una ley destinada a impedir que los servidores públicos hicieran negocios con el gobierno durante el tiempo que éstos estuvieran desempeñando su servicio, a excepción de algunas disposiciones menores y leyes, promulgadas de manera aislada para fortalecer la integridad en las dependencias federales. Sin embargo, tuvieron que pasar otras tres décadas antes de que se crearan los cambios constitucionales que hicieron del combate a la corrupción una actividad permanente, sistémica y coordinada en los 32 estados mexicanos. Aunque en la actualidad este sistema tampoco está exento de críticas.

PANORAMA DE LA CORRUPCIÓN

México ocupó el lugar 13O/198 en el Índice 2O19 de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, lo que indica que se percibe un alto grado de corrupción en el país.² Esta posición, que es la más baja de los estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, refleja la posición de México en la lucha contra la corrupción dentro del G2O, espacio donde el país se ubica casi al final de la tabla, por debajo de Brasil y sólo un punto por encima de Rusia.³

En 2016, México desarrolló su Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), pensado para ser el marco a través del cual se establecería la política anticorrupción. A pesar de haber sido diseñado por amplios segmentos de la sociedad civil, su eficacia es hoy cuestionada por especialistas, académicos y figuras gubernamentales. Ellos lo consideran desarticulado, con una estructura onerosa e ineficiente, y que ha sido capturada por líderes locales que su vez controlan los gobiernos estatales.⁴

A pesar de estos problemas, la lucha contra la corrupción continuó siendo una prioridad en la agenda política. El presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) ganó las elecciones nacionales de 2018 con la promesa de acabar con la corrupción heredada por los gobiernos anteriores. Sin embargo, ha tratado de operar fuera del marco del SNA,⁵ con una relación cada vez más distante entre la presidencia y el SNA. Como resultado, según algunos expertos, el sistema anticorrupción no está alcanzando los objetivos para los que fue creado,6 ya que el SNA no cumple con las altas expectativas que la gente tenía puestas en él. Sino más bien al contrario, recibe cada vez menos presupuesto, poniendo en riesgo su propia existencia.

El SNA fue diseñado para ser gobernado por los ciudadanos y coordinado a través de organismos descentralizados relacionados con la lucha contra la corrupción. Sin embargo, el SNA se ha enfrentado a la crítica que su implementación no ha conducido a un cambio realmente sustantivo. En mayo de 2020, un informe publicado sobre el progreso del SNA mostró que este sistema no estaba cumpliendo con sus objetivos, con datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía que muestran un aumento de 98 euros a 166 euros⁷ en el costo anual de la corrupción por persona en México entre 2017-2019.





La impunidad y la falta de denuncias son componentes importantes para explicar los altos índices de corrupción en México. Según datos de 2018, México encabeza la lista de países de América en materia de impunidad.8 Los estudios muestran que el desinterés por denunciar radica en que las víctimas desconfían de las autoridades y del sistema de justicia, al mismo tiempo que los métodos de denuncia ponen a quienes desean denunciar en una situación de vulnerabilidad en sus empresas, en los tribunales o frente al crimen organizado. Otra razón que puede explicar el bajo nivel de denuncias es que México sufre una baja tasa de condenas en relación con los delitos denunciados.9

UN INFORME RECIENTE DE UN GRUPO
DE ACCIÓN FINANCIERA DESTACÓ QUE
DEBIDO A LA CORRUPCIÓN EXISTENTE
EN LOS ORGANISMOS ENCARGADOS
DE HACER CUMPLIR LA LEY EN EL PAÍS,¹⁰
LAS AUTORIDADES MEXICANAS NO
INVESTIGAN NI PERSIGUEN DE FORMA
PROACTIVA Y SISTEMÁTICA LOS CASOS DE
BLANQUEO DE CAPITALES.

Es más, a causa de los crecientes índices de criminalidad y a la mayor tasa de asesinatos de su historia, las autoridades mexicanas se ven desbordadas y se centran más en capturar a los cabecillas, y menos en atacar la capacidad financiera del crimen organizado, o en confiscar las ganancias de sus actividades comerciales ilegales. Las ganancias criminales del narcotráfico a menudo se blanquean y se invierten en la economía legal, como los bienes inmuebles y los artículos de lujo y servicios, además de repercutir en la sociedad y el sistema político. 12

El costo anual de la corrupción en México asciende a unos 554 millones de euros, según fuentes oficiales.¹³ Otros estudios estiman que cada año se pierde entre el 0,4% y el 9% del PIB a causa de la corrupción.¹⁴ La estrategia programática

de la Secretaría de la Función Pública para 2020 destaca la necesidad de reforzar los mecanismos de prevención, detección y sanción de conductas ilícitas, así como la promoción del Estado de Derecho entre los servidores públicos.¹⁵

Sin embargo, no basta con reforzar el enfoque punitivo de la lucha contra la corrupción mediante la ampliación de la penalización del fraude, el soborno, el blanqueo de capitales y las violaciones de los derechos humanos relacionadas con la corrupción. Se ha planteado que las sanciones deben aplicarse junto con una mejor provisión de bienes y servicios públicos, una mayor reducción de la pobreza y el tratamiento de la desigualdad, entre otras cuestiones.¹⁶

PANORAMA DE LA RECUPERACIÓN DE ACTIVOS

Investigadores nacionales especializados en la lucha contra la corrupción y el derecho administrativo han señalado que existe un grave problema operativo de investigación, procesamiento y recuperación de activos robados por la corrupción. Esto se debe, en parte, a que la responsabilidad de actuar en los casos de corrupción del sector público recæ a nivel federal. Por lo tanto, se han sugerido reformas constitucionales para crear unidades de investigación económica y de la corrupción a nivel estatal, a fin de que los fiscales estatales puedan llevar a cabo investigaciones sobre la corrupción de manera más eficiente.¹⁷

Hay varios casos de recuperación de activos en curso y de alto perfil abiertos contra ex gobernadores de los 31 estados de México. Incluido César Duarte, exgobernador de Chihuahua, que ha sido acusado de malversar hasta 6.000 millones de pesos (284 millones de dólares), y tiene propiedades en los Estados Unidos por valor de hasta 200 millones de dólares. Duarte huyó de México en marzo de 2018 a Estados





Unidos, tiempo en el que se le incautaron veinte propiedades. Era conocido por tener un estilo de vida extravagante, que incluía acusaciones por el uso de un helicóptero oficial para llevar a amigos y familiares a su rancho. Fue detenido en julio de 2020 en Miami y se enfrenta a la extradición a México.¹⁸

Otro caso es el de Tomás Yarrington, el ex gobernador de Tamaulipas, que también huyó del país y fue detenido en Italia en 2017. Algunos de los bienes incautados en este caso son: un condominio de 640.000 dólares, presuntamente producto de los pagos corruptos recibidos del Cartel del Golfo a cambio de la no injerencia en sus negocios criminales por parte de los funcionarios públicos y las fuerzas del orden; una æronave Pilatus; un terreno de 46.175 acres en el condado de Bexar, Texas; y una residencia en Port Isabel.¹⁹

También está el caso de Javier Duarte, ex gobernador de Veracruz, que fue detenido en Guatemala tras seis meses de búsqueda. Se le acusa de haber malversado más de 55.000 millones de pesos (2.970 millones de dólares). 20 Fue procesado y en 2020 se confirmó su condena a nueve años de prisión. También se le revocó una orden anterior de confiscación de 41 propiedades, a la espera de nuevos procesos. 21

Las investigaciones de Oderbrecht que afectan a toda America también han impactado en México. A diferencia de otros países de la región, tres investigaciones federales distintas sobre el caso se han estancado. La falta de avances en el caso Odebrecht ha sido ampliamente discutida en México desde finales de 2016, cuando la empresa admitió ante las autoridades estadounidenses, suizas y brasileñas en un acuerdo multimillonario, que había pagado 10,5 millones de dólares en sobornos a

funcionarios mexicanos. Hasta la fecha, el único movimiento en este caso en México parece ser la detención de Emilio Lozoya, ex director de Pemex.²²

Sin embargo, un ejemplo de recuperación exitosa es la devolución de 74 millones de dólares por parte del gobierno suizo a México en 2008, tras 12 años de investigación sobre Raúl Salinas de Gortari, hermano del ex presidente mexicano Carlos Salinas.²³

A pesar de estas dificultades, México dispone de una serie de herramientas anticorrupción nacionales, algunas de las cuales se han adoptado recientemente. La siguiente sección dará una visión general de estos marcos legales, que imponen sanciones financieras a los autores de la corrupción y de las herramientas que tienen como objetivo congelar y confiscar los activos de los autores.





HERRAMIENTAS NACIONALES PARA LUCHAR CONTRA LA CORRUPCIÓN Y AVANZAR EN LA RECUPERACIÓN DE ACTIVOS

Aunque no está exento de controversias constitucionales, México ha establecido recientemente varios y nuevos marcos legales destinados a mejorar la lucha contra la corrupción y la recuperación de activos robados.

En marzo de 2019 se aprobó en México la inhabilitación temporal o "muerte civil" de los funcionarios públicos que cometan actos de corrupción. Esto impide a los funcionarios corruptos trabajar en la administración pública entre uno y diez años -o en casos graves- de por vida. También implementa fuertes multas para compensar el daño causado y medidas como la confiscación y congelación de activos nacionales.²⁴

Las penas por corrupción en el sector público y privado también han aumentado. En agosto de 2019, se promulgó la Ley de Extinción de Dominio Nacional, que permite a las autoridades confiscar el fruto del delito sin compensación para el propietario legal o beneficiario. La ley hace referencia a los bienes que forman parte de las investigaciones por delitos de delincuencia organizada, narcolráfico, secuestro, robo de vehículos y trata de personas. La Extinción de Dominio debe ser ordenada por un Juez de Extinción de Dominio específico, y su procedimiento está regulado por la Ley Federal de Extinción de Dominio (LFED), según el artículo 22 de la Constitución.25

Los bienes embargados en virtud de la LFED pueden ser utilizados directamente por el Estado para actividades públicas o pueden ser subastados y cubiertos por su capital. Esta conversión puede tener lugar incluso si los activos siguen siendo objeto de litigio. El objetivo principal de la LFED es retirar los activos adquiridos ilícitamente a los delincuentes y reducir su poder económico mediante la confiscación directa de los activos. ²⁶ No obstante, la LFED también exige a los acusados que refuten una acusación formulada por el Estado, por lo que también ha suscitado cierta controversia. ²⁷ Debido al poco tiempo que lleva en vigor la ley, a mediados de 2020 no se ha publicado ningún informe detallado de sus logros ni de las cantidades que se han congelado o recuperado en virtud de ella.

Además, en octubre de 2019 se llevaron a cabo reformas constitucionales importantes para aplicar penas de entre uno y nueve años de prisión a quienes vendan o utilicen facturas falsas, a quienes abran empresas fantasma para evadir impuestos o a quienes cometan actos de fraude fiscal. Se ha estimado que el daño a las finanzas públicas por estos medios es grave y se calcula que sólo la evasión fiscal representa el equivalente al 30% de los ingresos anuales del gobierno.²⁸ Los implicados en estos delitos pueden ser sometidos a prisión preventiva y tratados como miembros del crimen organizado.²⁹

Estos principios también se han aplicado cada vez más a los casos de robo de combustible por parte de individuos o empresas fantasma, que costaron al país más de 2,4 millones de euros en 2019. La persecución federal dio lugar a 562 personas condenadas en un año, 332 órdenes de detención y la confiscación de 154 propiedades inmobiliarias.³⁰





Las investigaciones federales sobre lavado de dinero que tuvieron lugar entre 2017 y 2018 llevaron a la identificación de alrededor de 50 empresas sospechosas en ocho estados mexicanos y más de 2 millones de dólares de transacciones internacionales sospechosas.³¹

La corrupción que involucra a empresas internacionales en México también es un problema. El presidente López Obrador declaró recientemente que su gobierno actuará con decisión y tomará medidas contra la corrupción del sector privado por parte de las multinacionales. Como resultado, el Congreso aprobó una nueva legislación que prohíbe a las empresas implicadas en la corrupción participar en licitaciones públicas. Esta legislación se utilizó, por ejemplo, en el caso de la empresa constructora Odebrecht, que fue inhabilitada para participar en licitaciones públicas durante tres años.³²

El nuevo acuerdo comercial entre México, Estados Unidos y Canadá, conocido como USMCA, que entró en vigor el 1 de julio de 2020, también incluye medidas de integridad, con responsabilidades detalladas para los gobiernos y las empresas de cada uno de los países firmantes.³³ Sin embargo, aunque estas medidas pretenden mejorar el entorno empresarial y la evaluación de los riesgos de soborno, fraude y corrupción de las empresas,³⁴ se ha observado que hay aspectos importantes que permanecen fuera del acuerdo.³⁵

Marco de recuperación de activos en México (1983-2019)	
Legislación Nacional	Enfoque de la legislación
Código Penal Federal. Decomiso, Artículo 24, inciso 18 (1983) y Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Decomiso, Artículo 22, 109 (2008)	Confiscación de los bienes obtenidos mediante enriquecimiento ilícito o inexplicable
Código Penal Federal. Abandono de bienes, Artículo 41 (1983)	Confiscación de bienes que son resultado de delitos
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Extinción de Dominio, Artículo 22 (2008)	Confiscación de los bienes de la delincuencia organizada, la delincuencia violenta, el secuestro, el robo de vehículos, el tráfico de personas y el enriquecimiento ilícito
Ley Federal de Extinción de Dominio (2019)	





HERRAMIENTAS INTERNACIONALES PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN Y AVANZAR EN LA RECUPERACIÓN DE ACTIVOS

LA LEGISLACIÓN GLOBAL MAGNITSKY DE ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO

La Ley Magnitsky, aprobada en Estados Unidos en 2012 y posteriormente ampliada en 2016, es un mecanismo de sanciones que podría ayudar a México en la lucha contra la corrupción, la recuperación de activos robados y a impedir la violación de los derechos humanos.³⁶ La Ley Global Magnitsky de Responsabilidad por los Derechos Humanos faculta al Presidente de Estados Unidos a imponer sanciones económicas a ciudadanos de todo el mundo que hayan cometido abusos contra los derechos humanos y actos de corrupción en sus países.³⁷ Por ello, la Ley Global Magnitsky ha sido calificada como "una de las herramientas de política exterior de Estados Unidos más innovadoras y poderosas que se recuerdan"38. A diferencia de los marcos normativos nacionales existentes en México, incluida la LFED, las sanciones lipo Magnitsky pueden y son aplicadas antes de la condena.³⁹ Por lo tanto, estas sanciones podrían ser una oportunidad para combatir la injusticia en México.⁴⁰

Una disposición nacional que puede complementar la Ley Global Magnitsky es la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia llícita de México. Esta ley regula el lavado de dinero y pretende proteger el sistema financiero y la economía nacional. Busca enfrentar las estructuras financieras de las organizaciones criminales y prevenir el uso de recursos para sus operaciones.⁴¹

El 12 de septiembre de 2017, varias organizaciones de la sociedad civil, encabezadas por Human Rights First, solicitaron al Secretario de Estado y al Secretario del Tesoro de Estados Unidos que utilizaran la Ley Global Magtnisky para sancionar a personas de 15 países, entre ellos México. Los ciudadanos mexicanos fueron añadidos a la lista debido al caso de la desaparición forzada y asesinato de 43 estudiantes de Ayotzinapa, en la ciudad de Iguala, Guerrero, en 2014. Sin embargo, esta solicitud no fue atendida por el gobierno de Estados Unidos.⁴² El 3 de agosto de 2018, dos miembros del Congreso de Estados Unidos solicitaron oficialmente el enjuiciamiento de un grupo de seis centroamericanos acusados de corrupción en una carta pública dirigida al presidente de Estados Unidos. En la carta se solicitaba la sanción de un empresario mexicano, residente en Guatemala, Remigio Ángel González, 43 que nuevamente no se ha concretado.44

Después de dos solicitudes fallidas, la primera sanción mexicana en virtud de la Ley Magnitsky Global se llevó a cabo en mayo de 2019. En virtud de la Orden Ejecutiva 13818, el Departamento del Tesoro sancionó a Roberto Sandoval Castañeda. ex gobernador del Estado de Nayarit, por actos de corrupción y aceptación de sobornos de grupos criminales organizados.⁴⁵ Estados Unidos también sancionó a otras tres personas y cuatro entidades mexicanas en virtud de la Ley Global Magnitsky por sus vínculos con Sandoval Castañeda, en un movimiento coordinado entre el Tesoro de EE.UU. y el Gobierno de México. Al mismo liempo, el país norteamericano





también sancionó a seis individuos y seis entidades mexicanas vinculadas a delitos de drogas, designados bajo la Ley Kingpin. Todas las personas sancionadas están supuestamente vinculadas a organizaciones mexicanas de narcotráfico, incluido el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG), "una de las cinco organizaciones criminales internacionales más peligrosas del mundo, responsable del tráfico de drogas hacia Estados Unidos, así como de la violencia y la pérdida significativa de vidas en México"⁴⁶. La experiencia de México demuestra que la coordinación entre las autoridades estadounidenses y mexicanas en el marco de la Ley Magnitsky puede ser exitosa. Varias personas mexicanas fueron sancionadas por su participación en actos de corrupción y en la violación de los derechos humanos. A todas ellas se les congelaron sus cuentas bancarias y propiedades en Estados Unidos y quedaron además inhabilitadas para recibir visados estadounidenses.⁴⁷

También ha habido una propuesta en el Congreso de EE.UU. para utilizar una legislación del estilo de la de Magnitsky para facilitar la lucha contra la corrupción en México específicamente. El proyecto de ley HR5369 "Ley de apoyo a México contra la corrupción", presentado en el Congreso en diciembre de 2019, reclama la imposición de sanciones de conformidad con la Ley Global Magnitsky de Responsabilidad por los Derechos Humanos para combatir la corrupción y las violaciones de los derechos humanos perpetradas por funcionarios del Gobierno mexicano, cuando existan pruebas creíbles. 48 El congresista que presentó el proyecto de ley subrayó la necesidad de aumentar la presión en la lucha contra la corrupción, que proporciona un "puerto seguro" a las organizaciones criminales, a la luz de la reciente violencia relacionada con los cárteles en México. 49

CIFAR.EU info@cifar.eu



SANCIÓN EN MÉXICO A PARTIR DE LA LEY GLOBAL MAGNITSKY DE ESTADOS UNIDOS: ROBERTO SANDOVAL CASTAÑEDA

El 19 de mayo de 2019, el director de la Unidad de Inteligencia Financiera en México y el subsecretario de la Oficina de Terrorismo e Inteligencia Financiera (TFI) de Estados Unidos anunciaron que, como resultado de una cooperación con Estados Unidos, a 42 individuos mexicanos acusados de lavado de dinero y corrupción se les había congelado sus cuentas bancarias y fueron registrados en la lista de sanciones emitida por la OFAC, la llamada Lista de Nacionales Especialmente Designados y Personas Bloqueadas. Si bien la mayoría de los individuos sancionados fueron sentenciados bajo la Ley Kingpin, fue la primera vez que se utilizó la Ley Global Magnitsky para sancionar a individuos en México. 50

La OFAC sancionó a Roberto Sandoval Castañeda, ex gobernador del estado mexicano de Nayarit, presuntamente implicado en una serie de actividades de corrupción, como la apropiación indebida de activos estatales y la recepción de sobornos de organizaciones mexicanas de narcotraficantes, incluido el CJNG. Para evitar que Sandoval Castañeda y los miembros de su familia disfruten de los beneficios ilícitos de sus presuntas actividades corruptas, la OFAC también sancionó a su esposa Ana Lilia López Torres, a su hija Lidy Alejandra Sandoval López y a su hijo Pablo Roberto Sandoval López. Además, también se sancionaron cuatro entidades mexicanas de propiedad o controladas por la familia de Sandoval, entre ellas una empresa de carnicería, una tienda de ropa y un holding inmobiliario.⁵¹

El Subsecretario de Estados Unidos destacó que "nuestras sanciones dejan al margen a estos actores corruptos del sistema financiero de Estados Unidos, bloquean sus activos, interrumpen sus actividades aquí en México y proporcionan nuevas pistas para la aplicación de la ley mexicana y estadounidense"52. Además, el Secretario de Estados Unidos afirmó que las sanciones "envían un fuerte mensaje de que Estados Unidos está comprometido con la lucha contra la corrupción sistemática en México y apoya al pueblo mexicano en su lucha contra la corrupción"53.

El jefe de la UIF mexicana afirmó que la coordinación con la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC) del Departamento del Tesoro de EE.UU. permitió bloquear las cuentas bancarias de 42 personas, congelando activos que rondan los 3,5 millones de dólares estadounidenses vinculados al crimen organizado.⁵⁴ Sin embargo, aún no se ha anunciado la devolución de activos a México.







LA LEY KINGPIN Y LAS LEYES DE PRÁCTICAS CORRUPTAS EXTRANJERAS

La Ley Magnitsky de Responsabilidad por los Derechos Humanos no es la única ley que permite la cooperación bilateral entre México y Estados Unidos en el ámbito de la lucha contra la corrupción.

La Ley de Designación de Cabecillas Extranjeros del Narcotráfico, también conocida como Ley Kingpin, adoptada en 1999 en EE.UU., prohíbe el acceso al sistema financiero estadounidense a importantes narcotraficantes extranjeros, a sus empresas relacionadas y a sus agentes, así como todo tipo de comercio y transacciones entre los narcotraficantes y las empresas y personas estadounidenses. La Ley Kingpin autoriza al Presidente a aplicarla a personas o entidades extranjeras cuando se sospeche que desempeñan un papel importante en el tráfico internacional de estupefacientes.

Esta ley permite al Departamento del Tesoro congelar cualquier activo de los cárteles que se encuentre dentro de la jurisdicción de Estados Unidos y perseguir a los estadounidenses que ayuden a los cárteles en sus operaciones financieras o de otro tipo. ⁵⁵ La OFAC ha sancionado a múltiples organizaciones de narcotraficantes en virtud de la Ley Kingpin, junto con numerosos individuos que supuestamente han sido los responsables de una violencia espantosa en México.

Tal como lo indica la lista de sancionados actualizada en mayo de 2020, ya hay más de 720 casos de sancionados nacionales. ⁵⁶ Por ejemplo, la administración estadounidense utilizó la Ley Kingpin para confiscar propiedades de la organización criminal de los Beltrán Leyva en Estados Unidos en 2008 y activos vinculados al CJNG, relacionados con el tráfico de drogas, la prostitución, el soborno, el lavado de dinero y la apropiación indebida de activos estatales en 2019. ⁵⁷

Otra ley estadounidense con impacto extraterritorial en México es la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (FCPA). Creada en 1977, la FCPA prohíbe a las empresas de Estados Unidos, o a cualquiera de sus filiales, independientemente del lugar en el que se encuentren sus operaciones y empleados, brindar sobornos directa o indirectamente a funcionarios públicos en el extranjero con el fin de obtener un beneficio comercial. El incumplimiento puede dar lugar a fuertes sanciones, que van desde multas económicas hasta la confiscación o la orden judicial de liquidación de la empresa.⁵⁸

Un caso notable de aplicación de la FCPA en México fue el que se empleó sobre la empresa WalMart Inc. La mayor organización minorista del mundo fue acusada de pagar sobornos a funcionarios mexicanos para obtener un permiso para establecer su nueva sucursal en un sitio arqueológico. Después de una investigación que duró 7 años en varios países, la empresa resolvió el caso con un pago de 283 millones de dólares en 2019.59





CONCLUSIONES

La corrupción y la violación de los derechos humanos en México y en el mundo son dañinas, tienen un gran costo para la sociedad y deben ser alendidas. Según una proyección elaborada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el COVID-19 en México empujará al 48% de los mexicanos a la pobreza, y la pobreza extrema aumentará al 16%. Por ello, la búsqueda de recursos para salisfacer las necesidades básicas de la población será clave.60 Uno de los aspectos importantes para poder mejorar la situación nacional en el corto plazo será aumentar la eficiencia con la que se combate la corrupción. En este sentido, la aplicación de sanciones y la recuperación de activos ha cobrado cada vez más relevancia, tanto en la política interna del país como en la externa.

La legislación Magnitsky amplía notablemente el abanico de personas que pueden ser sancionadas en Estados Unidos por corrupción en México. Desde empresas privadas y narcotraficantes (FCPA y Kingpin Act), hasta funcionarios públicos mexicanos y cleptócratas. Esto representa sin duda un paso importante e indica que la legislación podría ser útil en la lucha contra la corrupción en México. Sin embargo, la legislación Magnitsky, junto con otros marcos regulatorios internacionales, sólo son eficientes en la medida en que incorporen criterios más claros de funcionamiento, transparencia y rendición de cuentas.

México cuenta con suficientes marcos normativos para la localización, incautación y recuperación de activos por corrupción a nivel nacional e internacional. Sin embargo, hasta ahora se han utilizado de manera bastante esporádica. Los altos niveles de impunidad existentes dentro de la poderosa élite política y la falta de denuncias de corrupción refuerzan el bajo uso y efectividad de las herramientas legislativas

para combatir la corrupción. Hasta la fecha, las sanciones nacionales contra la corrupción y las herramientas legislativas sólo han dado resultados modestos en la lucha contra la misma y la devolución de los activos malversados.

Una política eficaz de recuperación de activos podría ayudar al actual gobierno mexicano en su programa de ahorro y asistencia social; reforzaría el estado de derecho, reduciría la percepción de impunidad y fortalecería la justicia. Hasta hoy, las noticias más espectaculares de sanciones por corrupción en el país, como los casos de gran corrupción y crimen organizado, se limitan predominantemente a la congelación de cuentas bancarias. Aunque la recuperación de activos debería considerarse una parte rutinaria de un conjunto de medidas anticorrupción, el SNA parece carecer actualmente de interés en esto puntualmente. Por lo tanto, es necesario desarrollar una comprensión más profunda de la recuperación de activos y los vínculos con los mecanismos de sanción como herramienta anticorrupción.

Los pocos resultados tangibles obtenidos de la investigación de la corrupción internacional, de la confiscación de activos, y la congelación de cuentas en Estados Unidos, no se han traducido hasta ahora en la devolución de capital a México. Incluso los propios mecanismos de devolución no son transparentes. Dado que la cooperación binacional en materia de confiscación entre México y Estados Unidos es muy reciente y que el periodismo de investigación sobre el tema es muy escaso, por el momento es difícil entender cuáles son los factores que actúan como mayores obstáculos para la devolución de los activos incautados.

Aunque las leyes tipo Magnitsky hacen posible la colaboración con las





organizaciones de la sociedad civil, los mecanismos de participación no están claros y dependen de los gobiernos nacionales. Por lo tanto, es muy recomendable promulgar, a corto plazo, leyes que permitan una colaboración efectiva. Del mismo modo, los criterios concretos de la Ley Global Magnitsky para aplicar sanciones no son claros. Las personas y entidades eventualmente sancionadas y los mecanismos y los plazos de las sanciones parecen corresponder a las prioridades del Gobierno de EE.UU., y permanecen opacos para la sociedad civil mexicana. Para que México se involucre en este proceso, se necesita mayor claridad.



REFERENCES

- 1 Carmona, D. (2020) "1982. Fundamentos de la Renovación Moral", fuente: http://www.memoriapoliticademexico. org/Textos/7CRumbo/1982MMH-FundRenM.html [fecha de acceso: 12 de junio de 2020].
- 2 Transparency International (2019): Corruption Perception Index, fuente: https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/mex [fecha de acceso: 20 de agosto de 2020].
- 3 Transparencia Mexicana (2020) "México detiene caída en el Índice de Percepción de la Corrupción: Transparencia Mexicana", fuente: https://www.tm.org.mx/ipc2019/ [fecha de acceso: 17 de junio de 2020].
- 4 Cárdenas, J. (2019). "Mis críticas al Sistema Nacional Anticorrupción", en La Ley General de Responsabilidades Administrativas: un análisis crítico, Mexico: UNAM, IIJ, p.27.
- Grageda, A. (2018) "Konfrontation oder Kollaboration? Das Nationale Antikorruptionssystem SNA und die neue mexikanische Regierung", iLa. Das Latein Amerika Magazine 423, fuente: https://www.ila-web.de/ausgaben/423 [fecha de acceso: 28 de junio de 2020].
- 6 Montes de Oca, E. (2020) "¿El desmantelamiento del Sistema Nacional Anticorrupción?", fuente: https://expansion. mx/opinion/2020/06/17/el-desmantelamiento-del-sistema-nacional-anticorrupcion [fecha de acceso: 25 de junio de 2020].
- 7 INEGI (2020) "Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019. Principales resultados", fuente: https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/ [fecha de acceso: 23 de junio de 2020]
- 8 Le Clercq, JA & Rodríguez, G. (coord.) (2018) "Índice Global de Impunidad-México 2018". Puebla: Universidad de las Américas, p. 34.
- 9 Arista, L. (2020) "Crisis de impunidad; solo 1.3% de las víctimas alcanza justicia", fuente: https://politica.expan-sion. mx/mexico/2020/03/01/crisis-de-impunidad-en-mexico-solo-1-3-de-las-victimas-alcanza-justicia [fecha de acceso: 17 de mayo de 2020].
- 10 FATF (2018) "Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures Mexico", fuente: https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/MER-Mexico-2018.pdf [fecha de acceso: 27 de junio de 2020].
- 11 Kuleta, G. (2018). "How Well is Mexico Fighting Money Laundering?" Financial Services Advisor. January 11-24. Opinion by Richard Fogarty, member of the Financial Services Advisory Board and Managing Director of the Berkeley Research Group, and Juan David Leal, Associate Director for Mexico at Berkeley Research Group, see p. 6.
- 12 Kaplan, M. (2017) "Criminal economy and money laundering", Mexican Bulletin of Comparative Law 85, fuente: https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3410/3983 [fecha de acceso: 29 de junio de 2020].
- 13 INEGI (2020) "Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019. Principales resultados", fuente: https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/ [fecha de acceso: 23 de junio de 2020].
- Paredes, S. (2020) "BM no dijo que corrupción en México equivale a 9% del PIB", fuente: https://www.forbes.com. mx/verificado2018-la-corrupcion-cuesta-9-del-pib-en-mexico/ [fecha de acceso: 2 de junio de 2020].
- Roldán, N. (2019) "Función Pública concentra los recursos para investigar y sancionar", fuente: https://www. animal-politico.com/2019/09/funcion-publica-recursos-investigar-fiscalia-anticorrupcion/ [fecha de acceso: 20 de junio de 2020].
- 16 Jaime, E; Avendaño, E. & Mariana, G. (2011). Rendición de cuentas y combate a la corrupción: Retos y desafíos, México: Secretaría de la Función Pública, p. 49.
- Padilla, L. (2019) "Asset recovery What does the National Anticorruption System require?", fuente: https://www.elvigia.net/columnas/2019/4/20/la-recuperacion-de-activos-que-requires-the-national-system-anticorruption-326260. html [fecha de acceso: 29 de junio de 2020].
- BBC, "Fugitive Chihuahua governor Duarte's bison seized", 26 February 2017, https://www.bbc.com/news/world-la-tin-america-43195550 [fecha de acceso: 30 de septiembre de 2018]; BBC, "César Duarte: Fugitive Mexican ex-governor arrested in Miami" 9 July 2020, https://www.bbc.com/news/world-latin-america-53341768 [fecha de acceso: 14 de octubre de 2020], D. Wachauf, 'Calculan en 200 mdd las propiedades de Cesar Duarte', MSN.com, 13 July 2020, [fecha de acceso: 10 de octubre de 2018].
- 19 StAR Corruption Cases Database, https://star.worldbank.org/corruptioncases/search/site/mexico?db=All&solrsort=ss_jurisdiction_origin%2Oasc&rows=50 [fecha de acceso: 30 de septiembre de 2018].
- The Guardian, "Mexico: wife of captured ex-governor living high life in London, rival alleges", 30 May 2018, https://www.theguardian.com/world/2018/may/30/mexico-karime-macias-london-governor-veracruz [fecha de acceso: 30 de septiembre de 2018].
- 21 Infobæ, "Ratificaron sentencia de 9 años de prisión a Javier Duarte, pero revocaron decomiso de 40 propiedades" 18 mayo 2020, https://www.infobæ.com/america/mexico/2020/05/18/ratificaron-sentencia-de-9-anos-de-prision-a-ja-vier-duarte-pero-revocaron-decomiso-de-40-propiedades/ [fecha de acceso: 14 de octubre de 2020].
- The New York Times, Mexico Could Press Bribery Charges. It Just Hasn't.", 11 June 2018, https://www.nytimes.

- com/2018/06/11/world/americas/mexico-odebrecht-investigation.html [fecha de acceso: 30 de septiembre de 2018]: Transparencia Mexicana, México no sanciona corrupción transnacional: Transparencia Internacional y Transparencia Mexicana, 12 October 2020, https://www.tm.org.mx/exportandocorrupcion2020/ [fecha de acceso: 14 de octubre de 2020].
- Ortega, A. (2008) "Switzerland returns to the Mexican State 74 million dollars from Raúl Salinas's accounts", fuente: https://elpais.com/internacional/2008/06/19/actualidad/1213826405_850215.html [fecha de acceso: 29 de junio de 2020].
- Senado de la República (2019) "Aprueban 'muerte civil' para servidores públicos, por actos de corrupción" fuente: http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/44210-aprueban-muerte-civil-para-servido- res-publicos-por-actos-de-corrupcion.html?fbclid=lwAROJ3zUK1nui3Jv2iksB1fznUGPmNp1vOpEoLo7EApYM6Kyx2J3Dk6lFv-E [fecha de acceso: 23 de mayo de 2020].
- 25 Cámara de Diputados (2019) "Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Extinción de Dominio", fuente: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/Ined/LNED_orig_09ago19.pdf [fecha de acceso: 24 de junio de 2020].
- Camilo Constantino Rivera. La Jornada (2020) "Ley Extinción de Dominio no debe dejar al ciudadano en indefensión", fuente: https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/03/24/ley-extincion-de-dominio-no-debe-de-jar-al-ciudadano-en-indefension-camilo-constantino-rivera-5689.html [fecha de acceso: 24 de junio de 2020].
- Amieva, J. (2019) "Un análisis de la nueva ley de extinción de dominio en México", fuente: https://www.elfinanciero.com.mx/monterrey/un-analisis-de-la-nueva-ley-de-extincion-de-dominio-en-mexico [fecha de acceso: 24 de junio de 2020].
- Sin Embargo (2020) "AMLO: Usaron facturas falsas y serán requeridos funcionarios, gobiernos, partidos, periodistas...", fuente: https://www.sinembargo.mx/23-06-2020/3810072 [fecha de acceso: 23 de junio de 2020].
- Flores, Z. & Chávez, V. (2019) "Día clave para ley que busca tipificar a las 'factureras' como delincuencia organizada", fuente: https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/diputados-aprueban-en-comisiones-ley-antifacture- ras-que-va-tras-empresas-fantasma [fecha de acceso: 21 de junio de 2020].
- 30 García, K. (2020) "Pemex dejó de vender más de lo 'recuperado' por robo", fuente: https://www.eleconomista.com. mx/empresas/Pemex-dejo-de-vender-mas-que-lo-recuperado-por-robo-20200128-0013.html [fecha de acceso: 12 de mayo de 2020].
- Nájar, A. (2019) "Huachicoleo' en México: la inédita cruzada financiera de AMLO contra el robo de combustible", fuente: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46886617 [fecha de acceso: 21 de junio de 2020].
- Sánchez, I. (2019) "¿Qué dijo AMLO sobre la inhabilitación de tres anos para Odebrecht?" fuente: "https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/que-dijo-amlo-sobre-la-inhabilitacion-de-tres-anos-para-odebrecht [fecha de acceso: 20 de junio de 2020].
- US Department of State (2020) "US Senate Passage of the United States-Mexico-Canada Agreement. Press Statement", fuente: https://www.state.gov/us-senate-passage-of-the-united-states-mexico-canada-agreement/ [fecha de acceso: 7 de mayo de 2020].
- Pew Center (2019) "Corrupción y soborno. Su impacto frente al T-MEC", fuente: https://www.pwc.com/mx/es/archivo/2019/20190315-corrupcion-soborno-impacto-frente-tmec.pdf [fecha de acceso: 4 de junio de 2020].
- Palifka, B. (2018) "T-MEC: Un placebo contra el cáncer de la corrupción", fuente: https://aristeguinoticias.com/2010/mexico/t-mec-un-placebo-contra-el-cancer-de-la-corrupcion-articulo/ [[fecha de acceso: 29 de junio de 2020].
- 36 Holmes, L. (2019), "¿Qué es la corrupción?" México: Grano de Sol.
- 37 Infobæ (2018) "Qué es la Ley Magnitsky, la pesadilla de los empresarios latinoamericanos envueltos en casos de corrupción", fuente: https://www.infobæ.com/america/america-latina/2018/12/18/que-es-la-ley-magnitsky-la-pesa-di-lla-de-los-empresarios-latinoamericanos-envueltos-en-casos-de-corrupcion/ [fecha de acceso: 24 de junio de 2020].
- Freedom House (2019) "US: Organizations Urge Congress to Increase Global Magnitsky Funding", fuente: https://freedomhouse.org/article/us-organizations-urge-congress-increase-global-magnitsky-funding [fecha de acceso: 26 de junio de 2020].
- 39 Moiseienko, A. (2019), "Corruption and Targeted Sanctions. Law and Policy of Anti-corruption Entry Bans", Leiden/Boston: Brill Nijhoff.
- 40 Infobæ (n.37).
- 41 UNODC (2014) "Información proporcionada por el Gobierno de México en cumplimiento de la Resolución 5/3 "Facilitar la operación internacional en la recuperación de activos", fuente: https://www.unodc.org/documents/treaties/ UNCAC/ WorkingGroups/workinggroup2/2014-September-11-12/Responses_NV/Mexico_SP.pdf [fecha de acceso: 22 de julio de 2020].
- Álvarez, C. (2017) "Tras la pista de abusos; Ley Global S.284 Magnitsky", fuente: https://www.excelsior.com. mx/global/2017/09/14/1188278 [fecha de acceso: 25 de junio de 2020].
- 43 EFE (2018) "Congresistas piden a Trump sanciones para grupo de latinoamericanos", fuente: https://www.efe.com/efe/america/mexico/congresistas-piden-a-trump-sanciones-para-grupo-de-centroamericanos/50000545-3709949 [fecha de acceso: 25 de junio de 2020].
- lbid, Moiseienko, A. (2019). According to this author (p. 58), "One thing that is interesting about this letter, as well as the letter sent by Beacus and McCain a year earlier, is that neither of these was signed by both the incumbent chair and ranking member of an appropriate congressional committee. They therefore do not fall within the scope of Section 1263©(1) of Global Magnitsky Act and needed not be considered by the President as a matter of law."

- 45 Langner, A. & Navarro, M. (2020a) "EU pone en su lista negra a ex gobernador nayarita Roberto Sandoval", fuente: https://www.treasury.gov/ofac/downloads/sdnlist.txt [fecha de acceso: 28 de junio de 2020].
- 46 US Department of State (2018). Treasury Works with Government of Mexico Against Perpetrators of Corruption and their Networks, Global Public Affairs, 17 May 2020, fuente: https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm692.
- ibid, US Embassy & Consulates in Mexico (2020) "Statement by TFI Undersecretary Mandelker", fuente: https://mx.usembassy.gov/statement-by-tfi-undersecretary-mandelker/ [fecha de acceso: 26 de junio de 2020], Notimérica (2018) "¿Qué es la Ley Magnitsky, la pesadilla de los corruptos en Iberoamérica?" fuente: https://www.notimerica.com/politica/noticia-ley-magnitsky-pesadilla-corruptos-iberoamerica-20181228195741.html [fecha de acceso: 26 de junio de 2020].
- House of Representatives (2019) "HR5369", fuente: https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bi- II/5369/text?r=758s=1 [fecha de acceso: 26 de junio de 2020].
- 49 Gallagher, M. (2019) "Gallagher Introduces Bill to Support Mexico's Anti-Corruption Campaign", fuente: https://gallagher.house.gov/media/press-releases/gallagher-introduces-bill-support-mexico-s-anti-corruption-campaign.
- Albarrán, E. (2018) "Aplican por primera vez la ley Magnitsky", fuente: https://www.eleconomista.com.mx/politica/Aplican-por-primera-vez-la-ley-Magnitsky-20190519-0039.html [fecha de acceso: 26 de junio de 2020].US Embassy & Consulates in Mexico (2020) (n. 47).
- 51 US Embassy & Consulates in Mexico (2020) ibid.
- 52 ibid.
- 53 ibid, Langner, A. & Navarro, M. (2019)
- Albarrán, E. (2018) "Aplican por primera vez la ley Magnitsky", fuente: https://www.eleconomista.com.mx/politica/Aplican-por-primera-vez-la-ley-Magnitsky-20190519-0039.html [fecha de acceso: 26 de junio de 2020].
- 55 Stolberg, S. (2009). "Obama Takes Aim at Finances o Three Mexican Drug Cartels", fuente: https://www. nytimes. com/2009/04/16/us/politics/16prexy.html [fecha de acceso: 26 de junio de 2020].
- US Treasury (2020) "Office of Foreign Assets Control. Specially Designated Nationals and Blocked Person List", fuente: https://www.treasury.gov/ofac/downloads/sdnlist.pdf [fecha de acceso: 26 de junio de 2020].
- Global Public Affairs (2019) "Treasury Works with Government of Mexico Against Perpetrators of Corruption and their Networks", fuente: https://translations.state.gov/2019/05/17/treasury-works-with-government-of-mexico-against-per-petrators-of-corruption-and-their-networks [fecha de acceso: 26 de junio de 2020].
- Criminal Division of the U.S. Department of Justice and the Enforcement Division of the U.S. Securities and Exchange Commission (2012). "FCPA: A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act", fuente: https://www.sec.gov/12spotli-ght/fcpa/fcpa-resource-guide.pdf
- Forbes (2019) "Walmart Inc. paid \$ 283 million to close a corruption case in Mexico", fuente: https://www.forbes.com. mx/walmart-inc-pago-283-mdd-to-close-case-of-corruption-in-mexico / [fecha de acceso: 26 de junio de 2020].
- 60 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020) "Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad", Informe Especial 5, ECLAC: New York, p. 11. nuevas proyecciones", Washington: World Bank, fuente: https://www.worldbank.org/en/country/mexico/overview [fecha de acceso: 12 de junio de 2020].





