



**NACIONES  
UNIDAS**

CONF. 87/6



**Sexto Congreso de las Naciones Unidas  
sobre Prevención del Delito  
y Tratamiento del Delincuente**

**Caracas (Venezuela), 25 de agosto  
a 5 de septiembre de 1980**

**Distr.  
GENERAL**

**A/CONF.87/6  
22 julio 1980  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS**

---

Tema 5 del programa provisional

**DELITO Y ABUSO DE PODER: DELITOS Y DELINCUENTES FUERA DEL  
ALCANCE DE LA LEY**

Documento de trabajo preparado por la Secretaría

INDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION . . . . .	1 - 5	3
I.  AMBITO Y ENFOQUE . . . . .	6 - 14	4
II. TIPOS DE DELITOS VINCULADOS CON EL ABUSO DE PODER . . . . .	15 - 24	7
III. FACTORES QUE COADYUVAN AL ABUSO DE PODER Y SUS EFECTOS . . . . .	25 - 49	11
A.  Factores coadyuvantes . . . . .	25 - 34	11
B.  Efectos . . . . .	35 - 49	14
IV. ELABORACION DE POLITICAS MAS EFICACES PARA LA PREVENCIÓN Y LA FISCALIZACIÓN DE LOS ABUSOS DEL PODER . . . . .	50 - 140	21
A.  Abuso del poder económico . . . . .	51 - 97	21
B.  Abuso de poder público . . . . .	98 - 123	38
C.  Colusión entre el abuso del poder público y el económico . . . . .	124 - 140	47
V.  PERSPECTIVAS EN MATERIA DE INFORMACION E INVESTIGACIONES . . . . .	141 - 158	53
A.  Disponibilidad de datos . . . . .	141 - 147	53
B.  Prioridades en materia de investigación . . . . .	148 - 158	57
VI. RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES . . . . .	159 - 166	62
<u>Anexo.</u> RESOLUCION DEL GRUPO DE EXPERTOS SOBRE DELITO Y ABUSO DE PODER		67

## INTRODUCCION

1. Los acontecimientos ocurridos en los últimos años parecen confirmar la máxima de Lord Acton según la cual "el poder suele corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente" 1/. No obstante, es preciso analizar las manifestaciones y los procesos que podrían justificar esta aseveración a fin de discernir los elementos que conduzcan a esta conclusión, hacer un balance que refleje las pruebas disponibles y sacar conclusiones para actuar en consecuencia.

2. El hecho de que se haya seleccionado un tema potencialmente controversial como "delito y abuso de poder" para su examen en un congreso mundial de las Naciones Unidas sobre prevención del delito constituye una prueba de que la situación está cambiando. Hasta hace poco, la atención de los criminólogos, las autoridades nacionales y la comunidad internacional vinculada con la justicia penal, que comparte sus prioridades, se ha centrado principalmente en la lucha contra el delito ordinario. Los intentos ocasionales de encarar cuestiones de creciente interés, como la corrupción, en particular en el contexto del desarrollo, se consideraban arriesgados y con pocas probabilidades de dar resultados fructíferos. Se alegaba que graves violaciones de los derechos humanos, equivalentes al genocidio en algunos países, eran asuntos de la jurisdicción interna de Estados Miembros, cuyos habitantes, en algunos casos, han padecido indeciblemente como resultado de esta posición.

3. En un mundo de creciente internacionalización del trabajo, el comercio, el transporte y las comunicaciones así como de una mayor interdependencia en todos los aspectos de la vida humana, todo indica que los abusos de poder económico y político pueden rebasar las fronteras nacionales y constituyen, por ende, una preocupación común. Al aumentar la conciencia de la necesidad de salvaguardar los derechos humanos fundamentales, las violaciones notorias de dichos derechos se convierten en un asunto urgente para todos. Uno de los objetivos expresos de la estrategia internacional del desarrollo para el decenio de 1980 y del nuevo orden económico internacional es establecer relaciones más equitativas entre los países y dentro de ellos a fin de lograr una mayor justicia económica y social. Ya no se considera el desarrollo nacional simplemente en función del aumento del producto nacional bruto, sino como un proceso cuyo objetivo es "el aumento constante del bienestar de toda la población, sobre la base de su participación plena en el proceso de desarrollo y de una distribución justa de los beneficios derivados de éste" a fin de promover la dignidad humana y mejorar la calidad de vida.

4. Es innegable que estos objetivos aún distan mucho de haber sido alcanzados. Por ello, todo proceso que perpetúe las injusticias y los desequilibrios y desvíe los beneficios del desarrollo adquiere especial importancia, al igual que las formas de contrarrestarlo.

---

1/ Lord Acton, Historical Essays and Studies, apéndice, Londres, 1907.

5. Esta perspectiva sirve de guía para el examen del tema. Aunque no es posible pasar por alto el contexto más amplio en que se desarrolla, es necesario concentrar la atención en un punto suficientemente definido a fin de obtener resultados productivos y soslayar los peligros que entraña un debate de esta índole. Este es uno de los más importantes desafíos a que ha de hacer frente el Congreso.

#### I. AMBITO Y ENFOQUE

6. Anteriores congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente a menudo han servido de punta de lanza para formular preocupaciones incipientes e indicar la dirección que han de reguir el examen y la acción en el futuro. Cada vez más en estos congresos se ha hecho hincapié en la relación entre el desarrollo, el cambio social y el delito y se ha destacado la necesidad de una planificación amplia e integrada a fin de minimizar los efectos colaterales negativos del crecimiento económico. En el Quinto Congreso, celebrado en Ginebra en 1975, se examinaron cuestiones tales como las nuevas formas y dimensiones del delito, incluso "el delito como negocio" y sus efectos adversos en el desarrollo, las "consecuencias económicas y sociales del delito: nuevos estímulos para la investigación y la planificación" (véase A/CONF.56/7). Se citaron algunos cálculos del costo del delito, en particular de los delitos económicos. Al considerarse el elevado costo del delito, que afectaba "más gravemente a los miembros más débiles de la sociedad, mientras que los poderosos pueden cometer impunemente sus delitos", el Congreso señaló lo siguiente: "esta preocupación ha rebasado los delitos ordinarios de agresión y robo y se ha hecho extensiva a los graves efectos de las actividades ilícitas de las empresas comerciales y mercantiles y a la corrupción de funcionarios públicos", y añadió: "las consecuencias de ciertos delitos económicos para la comunidad, olvidadas hasta ahora en algunos sistemas de control, podrían ser mucho más graves que los efectos de la leve criminalidad tradicional en torno a la cual se ha centrado el aparato de la justicia" 2/.

7. En las deliberaciones sobre legislación penal, procedimientos judiciales y otras formas de control social para la prevención del delito, se hizo hincapié en que

"Aparte de la "cifra negra" de los delincuentes que evitan toda detección policial, existe una "cifra dorada" de criminales que detentan el poder político y que lo ejercen impunemente, perjudicando a los ciudadanos y a la colectividad en beneficio de su oligarquía, o que disponen de un poder económico que se desarrolla en perjuicio del conjunto de la sociedad. El comportamiento de esos delincuentes puede compararse al de ciertos agentes de la

---

2/ Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Ginebra, 1º a 12 de septiembre de 1975 (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta S.76.IV.2), cap. II, párrs. 304, 305 y 318.

justicia penal, que violan la ley abusando de sus atribuciones y que permanecen impunes debido a su poder: Semejante comportamiento criminal puede ir desde el soborno y la corrupción hasta la tortura de los detenidos." 3/

8. Como consecuencia de las expresiones de preocupación se decidió seleccionar el presente tema para su examen a fondo, con la esperanza de poder elaborar estrategias polivalentes apropiadas de corrección y prevención. El problema es urgente: es característico que grandes grupos de ciudadanos, a menudo sectores íntegros de la población, sean víctimas de este tipo de delitos y delincuentes en forma tal que resulte prácticamente imposible determinar el daño que sufre cada individuo. Los autores del delito a menudo se escudan en el poder y la situación de privilegio de que gozan para evitar ser enjuiciados y sancionados; en efecto, "algunos de los actos antisociales más perniciosos no están todavía definidos legalmente como delitos en algunos ordenamientos jurídicos" 4/. De este modo, la expresión "fuera del alcance de la ley" debe entenderse en dos sentidos: en primer lugar, en relación con los actos que no son delictivos o ilícitos con arreglo a la legislación existente pero que, no obstante, resultan perjudiciales para la sociedad y, en segundo término, en relación con los actos ya prohibidos por la ley aunque dicha legislación no pueda hacerse cumplir debido a su aplicación selectiva y diferencial.

9. Aun en el caso de los actos que ya se prohíben por ley, los delitos cometidos por lo general no aparecen en las estadísticas delictivas debido a que pasan inadvertidos, a que no se informa acerca de ellos o a que su autor no es enjuiciado o bien es objeto de trato preferencial en el proceso de la justicia penal. Por lo tanto dicho comportamiento permanece oculto en las cifras "doradas" /por oposición a "negras"/ de la delincuencia. Sin embargo, parecería que cada vez más los criminólogos, los especialistas en justicia penal, los reformadores sociales y otras personas interesadas, incluso el público en general, pusieran en tela de juicio la validez del criterio tradicional de centrar la atención en delitos convencionales perpetrados por delincuentes de pequeña escala, que a menudo se encuentran en una posición de desventaja inicial, agravada por el funcionamiento selectivo del propio mecanismo de justicia 5/.

3/ Ibid., párr. 143. Véase también S.C. Versele, "Le chiffre doré de la délinquance" (documento preparado para el seminario sobre justicia y política, del Consorcio europeo de investigaciones políticas, celebrado en Lovaina del 8 al 13 de abril de 1976), que sirvió de marco conceptual para este tema.

4/ Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, ..., párr. 309.

5/ En un estudio reciente en que se tomó una muestra representativa de 60.000 personas se señala que existe un mayor reconocimiento público de los daños sociales y materiales ocasionados por los delitos "financieros", en particular cuando son cometidos por quienes ocupan cargos elevados. En el estudio se llega a la conclusión de que dichos delitos graves son tanto o más serios que los delitos violentos y otras formas de delitos ordinarios, "afectan a todos por igual, a la sociedad en general", y merecen sanciones más graves. Se sugiere que los funcionarios con cargos electivos tengan en cuenta la opinión pública y ajusten la sanción al delito en forma más racional y equitativa, sobre todo desde que el Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha fundado sus decisiones al respecto en las normas o en la opinión de la comunidad. (Marvin E. Wolfgang, "Crime and Punishment", The New York Times, 2 de marzo de 1980, pág. E.21.)

10. La relación entre el delito y el trato diferencial que le da la estructura de poder tiene importancia fundamental para el examen de este tema. En la reunión preparatoria interregional de expertos sobre este tema se acordó que un examen detenido de las definiciones del poder sería poco fructífero. Quienes se adhieren a definiciones diferentes de poder pueden apoyar estrategias similares de prevención o de lucha para hecer frente a determinadas formas de comportamiento. La principal distinción parecería consistir en los usos legítimos e ilegítimos del poder, en particular, en lo que se refiere al sistema de justicia penal. Invariablemente el poder legítimo dimana del mandato otorgado por el pueblo para prestar servicios a la comunidad, tanto en lo que se refiere a la autoridad constitucional y legislativa de los funcionarios gubernamentales y burocráticos en la esfera pública o política como al poder económico que ejercen las empresas comerciales, por ejemplo las sociedades, cuya condición jurídica queda determinada por las leyes del Estado.

11. En el contexto sociopolítico, el poder de que gozan los funcionarios y otras personas, tanto en el sector público como en el privado, puede ser entendido como "la facultad de imponer su propia voluntad a personas, instituciones, organizaciones, grupos o a la comunidad en general, para que éstos actúen, se abstengan de actuar o acepten algo directa o indirectamente" 6/. El poder es imprescindible para el funcionamiento de la sociedad y debe ser utilizado legítimamente con tal fin; no obstante, es posible abusar de él. Puesto que en las reuniones preparatorias se centró la atención en las posibilidades de trato diferencial por el mecanismo de la justicia, puede considerarse que el "abuso de poder" incluye los dos aspectos siguientes: a) el uso del poder para evitar que se impongan o apliquen sanciones o controles legales a determinados tipos de comportamiento que pueden darse a niveles elevados del orden socioeconómico y político, y b) su uso para evitar el enjuiciamiento de delincuentes que ocupan cargos elevados, incluso cuando se trate de delitos ordinarios.

12. En las reuniones preparatorias se convino en que las definiciones de delito en relación con ese tema no se limitaran a los asuntos de que se ocupaba el derecho penal, sino que abarcaran también las violaciones de la ley cometidas por instituciones e individuos poderosos y a las que se aplicaban medidas civiles o

---

6/ Informe de la reunión preparatoria interregional de expertos sobre este tema del programa provisional del Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrada en la Sede de las Naciones Unidas del 9 al 13 de julio de 1979 con la cooperación de la Fundación Ford y la Universidad de Yale, pág. 5. Véase también Manuel López Rey, "Delito y abuso de poder: ¿delitos y delincuentes fuera del alcance de la ley?", documento preparado para dicha reunión. Se han presentado otras definiciones del concepto de poder, por ejemplo, que es el "poder de definir" (Nils Christie, Lolita Aniyar de Castro), "la capacidad de algunos de producir efectos deliberados y previstos sobre otros" (Bertrand Russell, Dennis Wrong) o "la posibilidad de llevar a cabo la propia voluntad a pesar de la resistencia que opongan los otros" (Max Weber, Klaus Tiedemann). Véase también Dennis Wrong, "Power: Its Forms, Bases and Uses" (Nueva York, Harper and Row, 1979).

administrativas. A fin de ilustrar la importancia de rechazar un concepto demasiado restringido de "delitos de los poderosos", se señaló que sólo en raras oportunidades se imponía una sanción penal por abusos de esta índole y que el derecho penal tradicional a menudo era demasiado inflexible o se ceñía demasiado a los precedentes para poder adaptarse a los rápidos cambios que se producían en la realidad económica y tecnológica de las organizaciones modernas.

13. No obstante, se señaló que un criterio demasiado lato en relación con los delitos fuera del alcance de la ley podría transgredir el mandato de los expertos en justicia penal, apartando sus actividades del ámbito concreto que les correspondía y llevándolas a la esfera política. Sin embargo, según se sugirió en las reuniones regionales, debe prestarse atención a la prevención de comportamientos relacionados con abusos de poder que son especialmente perjudiciales en determinados países y están tratados insuficientemente o no previstos en absoluto en los códigos penales en vigor. Aunque es necesario distinguir la conducta delictiva o ilícita de la que es simplemente inmoral o indeseable, en algunas oportunidades ello plantea problemas ya que algunos actos no son ilícitos precisamente porque quienes ejercen el poder no han sancionado leyes que los prohíban o han utilizado su poder para impedir que se sancionen dichas leyes. Se indicó que correspondía a la comunidad vinculada con la justicia penal la responsabilidad de reconocer la existencia de deficiencias en las leyes que dicha comunidad se ocupaba de hacer cumplir aun cuando en la práctica cotidiana no le quedara otra posibilidad que seguir las instrucciones del poder legislativo.

14. En cualquier caso es necesario, según se subrayó en las reuniones preparatorias, definir el marco conceptual y limitar el alcance de un tema que abarca una gama tan amplia de actos. Puesto que el número y la variedad de los casos de abuso de poder son demasiado grandes para que el Congreso los pueda examinar exhaustivamente, en las reuniones preparatorias se sugirió que el Congreso centrara su atención en un número seleccionado de soluciones o políticas, cada una de las cuales podría aplicarse a varios casos de abuso de poder. Evidentemente, las políticas que se propongan deberán tener en cuenta los distintos tipos de abuso. A fin de facilitar la labor y el examen de la cuestión, se convino en que se debían distinguir los casos de abuso de poder económico de los de abuso de poder público, pero que se debían considerar expresamente los vínculos entre ambas clases. Este esquema ha sido respetado; se reconoce la superposición de las distintas categorías así como la posibilidad de que se refuercen mutuamente, a veces hasta el punto de que haya una franca colusión.

## II. TIPOS DE DELITOS VINCULADOS CON EL ABUSO DE PODER

15. Existen varias tipologías para clasificar los delitos que entrañan abuso de poder. Resultaría imposible identificar a todas y describir sus características. Además, una lista exhaustiva de esta índole no necesariamente aclararía el tema, ya que el carácter y el número de casos de abuso de poder varían según las condiciones políticas y socioeconómicas prevalecientes. Aunque existe acuerdo general en que los efectos del abuso de poder en los países en desarrollo y desarrollados son graves, no puede considerarse que todos los casos conexos de delincuencia tengan la misma importancia para todos los países de las distintas regiones.

/...

16. Según se señaló durante las reuniones preparatorias, se puede abusar del poder en el plano privado o en el público. El abuso de poder político puede tener por objetivo obtener beneficios económicos o promover metas políticas indebidas. El abuso de poder económico puede tener fines políticos perjudiciales para la sociedad o bien perseguir beneficios económicos. Puede establecerse una diferencia entre medios y fines: se puede abusar del poder con fines corruptos, mientras que por medios corruptos se pueden alcanzar fines loables. Por último, es importante distinguir entre los abusos que suponen negligencia y temeridad y aquéllos que producen un daño deliberado. Desde luego, las distintas categorías se superponen y dan lugar a muchas configuraciones distintas.

17. Entre las principales formas interrelacionadas de abuso señaladas en las reuniones preparatorias se encuentran el soborno y la corrupción, problemas que han atraído creciente atención en los países en desarrollo y desarrollados. Ambos pueden asumir una forma directa o más sutil, por ejemplo, el soborno ofrecido indirectamente, a través de intermediarios. Al igual que muchos tipos de delitos, pueden tener origen extranjero o nacional o ambos. En cualquier caso, los autores de estos delitos pueden integrar una vasta categoría que incluya poderosos grupos económicos y funcionarios estatales.

18. Preocupan a países de distintas regiones los abusos económicos como el fraude fiscal, crediticio y aduanero, las malversaciones y los desfalcos, las violaciones en materia de moneda, las estafas de bienes raíces y la especulación de tierras, el uso indebido de los subsidios públicos, la contaminación y otros daños contra el medio ambiente, el contrabando, la violación de la reglamentación laboral, el delito organizado, etc. Preocupan a los países en desarrollo en particular la fijación de precios excesivos y precios de transferencia por los poderosos con los que se mantienen relaciones comerciales, el establecimiento de monopolios y otras prácticas restrictivas del comercio, la fuga ilícita de capitales, la explotación de la mano de obra, los delitos contra el patrimonio, las ventas fraudulentas, incluidas las de productos peligrosos, alimentos adulterados y medicamentos obsoletos o peligrosos, y distintos actos que restringen o perturban el proceso de desarrollo.

19. Los delitos que entrañan abuso de poder económico pueden ser cometidos por personas físicas o jurídicas. Se utilizan diversos medios, que por lo general comprenden elementos de engaño, tergiversación, ocultamiento, manipulación, abuso de confianza, subterfugio o ardid ilícito; asimismo suelen explotar la ignorancia, el descuido o la aquiescencia de las víctimas <sup>7/</sup>. Se han sugerido distintas tipologías y catálogos de dichos delitos: por ejemplo, los propuestos por el Consejo de Europa en un cuestionario básico de investigación distribuido

---

<sup>7/</sup> Distintos analistas han destacado estas características, que incluyen la idea de "no violencia" de los medios, aunque no de los efectos. Véase, por ejemplo, H. Edelhertz, The nature, impact and prosecution of white-collar crime (Washington, D.C., Imprenta Oficial, 1977); Leszek Lerner, "Crime and the abuse of power: offences and offenders beyond the reach of the law?" (documento preparado para la reunión preparatoria interregional sobre el tema III), y G. di Gennaro y E. Vetere, "Economic crime: problems of definition and research perspectives" (documento presentado al primer Simposio europeo sobre delitos económicos, celebrado en Roma en octubre de 1977).



recientemente entre los Estados miembros 8/, y los presentados por autores socialistas 9/. Dichas actividades requieren que se lleve una documentación y contabilidad falsas, recibos no asentados y distintos conjuntos de cuentas para los fines de la evasión fiscal y las violaciones en materia de moneda. En el mercado interno, las quiebras deliberadas, los pagos ilícitos, las comisiones disimuladas, el fraude de los acreedores y la malversación de bienes socializados constituyen formas de abuso de poder económico. Los casos más notorios de abuso de poder económico se producen en los contactos entre los productores, los intermediarios de la red de distribución y la masa de los consumidores; en dichos casos, contrarios al bien público, se persiguen ventajas especiales.

20. La amenaza que estas actividades representan para la viabilidad nacional ha quedado reconocida en las medidas adoptadas al respecto en distintos países, por ejemplo, los países socialistas, en particular cuando se estima que constituyen una usurpación de bienes de la comunidad y un desafío al sistema de valores en vigor. En algunos países (por ejemplo los africanos) tales delitos se consideran la continuación de un proceso de victimización de larga data (véase A/CONF.37/BP.4).

21. Distintos países parecen estar especialmente preocupados por los siguientes tipos de abuso de poder público: torturas, malos tratos, apartheid, persecución de disidentes políticos, eliminación de opositores políticos por instituciones oficiales o semioficiales, abusos del poder que confiere un cargo, infracción del derecho a la intimidad, etc.

22. Los casos de abuso de poder público pueden clasificarse de distintas maneras, en categorías que incluyen los abusos internacionales y nacionales; los primeros suponen una violación de normas del derecho internacional, como la Carta de las Naciones Unidas, en que se exhorta a la coexistencia pacífica de los Estados; en los de carácter nacional se infringe la base jurídica de la coexistencia pacífica de los ciudadanos. El abuso de poder público abarca también los delitos cometidos contra la administración pública por funcionarios públicos, que perjudican o ponen en peligro la estructura o el funcionamiento adecuado de las instituciones o los servicios públicos. Dichos actos pueden ocasionar graves daños, ya sea porque infringen derechos individuales o se oponen a intereses legítimos generales.

23. En la reunión preparatoria latinoamericana se estableció una distinción entre el exceso de poder y el abuso de poder: en el primer caso se trataba de un exceso deplorable de autoridad, a menudo circunstancial, por los agentes del poder, y de

---

8/ Consejo de Europa, Comité Europeo para los Problemas de Delincuencia, Comité Selecto de Delitos Económicos, "Proyecto de Informe Preliminar" (memorando de secretaría preparado por la Dirección de Asuntos Jurídicos en Estrasburgo, de fecha 19 de febrero de 1980).

9/ Véase, por ejemplo, Instituto Pansoviético para el estudio de las causas del delito y la adopción de medidas para prevenirlo, Criminología (Moscú, 1976), y Grupo Nacional Húngaro, Asociación Internacional de Derecho Penal, Prestuplenya sovershennyye v khode khoziaistvennoi deiatel'nosti /Delitos económicos/: Mesa redonda internacional, Szeged, 2 a 6 de octubre de 1978 (Budapest, 1979).

falta de coordinación; en el segundo se trataba del uso deliberado del poder con fines concretos que no podían justificarse legítimamente, ya que a menudo tenían por finalidad el beneficio exclusivo de quien ejercía el poder, el mantenimiento de un régimen político o de un sistema social y económico injusto. El abuso institucional de poder había sido motivo de especial preocupación 10/. También podía hacerse referencia al enriquecimiento injustificado de altos funcionarios públicos que, amparándose en sus cargos, se embarcaban en todo tipo de negocios, favorecían a sus protegidos y recibían donaciones o "comisiones" indebidas.

24. En el proyecto de código de delitos contra la paz y la seguridad de la humanidad, en que se trata de los crímenes de guerra y otros actos de agresión, genocidio, tortura, esclavitud, deportación o persecución por motivos sociales, políticos, raciales, religiosos o culturales por las autoridades de un Estado o por particulares que actúan a instancias o con el permiso tácito de las autoridades, se ha hecho referencia a los delincuentes más poderosos y se han previsto los tipos más graves de delito. En sus observaciones sobre el proyecto de código, los gobiernos y otros órganos han pedido que se incluyan asimismo otros actos de lesa humanidad, como las detenciones masivas o preventivas y los actos terroristas que violan las convenciones y los acuerdos de las Naciones Unidas.

---

10/ Véase, por ejemplo, S.C. Versele, "La violence institutionnelle", trabajo presentado en el 23º Curso internacional de criminología celebrado en Maracaibo (Venezuela) del 28 de julio al 3 de agosto de 1974.

## III. FACTORES QUE COADYUVAN AL ABUSO DE PODER Y SUS EFECTOS

A. Factores coadyuvantes

25. Hay diversos factores que se combinan para convertir al poder en un vector probable de delincuencia. Sus interfaces y configuraciones variarán según el contexto socioeconómico y político. Según la teoría de la oportunidad del delito, el hecho de ejercer considerable poder brinda considerables oportunidades de participar en delitos lucrativos, lo cual confirma la máxima que dice que "el poder corrompe". Al identificar las causas de los delitos que entrañan un abuso de poder, cabe señalar que aunque en algunos casos tal vez supongan codicia personal o defectos de personalidad, en la mayoría tienen su origen en condiciones sociales, económicas y políticas íntimamente entrelazadas que facilitan dicho tipo de delincuencia. Quizá sea necesario modificar estas condiciones. En determinados casos, en las reuniones regionales se ha considerado que el abuso delictivo del poder está vinculado con la estructura de la sociedad y la organización del Estado. En muchos países en desarrollo, el abuso de poder estaba vinculado con la dominación extranjera; en algunos casos han persistido distintas formas de dominación, en particular la ejercida por los poderosos con los que se comercia, lo cual contribuye a la existencia de relaciones injustas y de explotación.

26. Una condición coadyuvante es la importancia que se asigna al poder y al éxito material como fuentes de la situación que ocupa el individuo en la sociedad. Las naciones desarrolladas y en desarrollo comparten dichas metas por igual aunque la intensidad con que se persigue su logro y los medios que se utilizan varían de una sociedad a otra. Cuando el uso legítimo del poder no permite el acceso a metas políticas y bienes materiales codiciados, puede ocurrir que se abuse del poder a fin de obtener lo que se desea. La elevación de las expectativas, incluidas las de personas de la misma familia o grupo étnico, la difusión de la "sociedad de consumo", una mayor pobreza, el desempleo y la inseguridad en el empleo, exacerbados por el rápido aumento de la población, refuerzan la tentación de aprovechar un puesto directivo o público o una oportunidad política para tomar un atajo ilícito hacia la "buena vida" 11/.

27. Los países en desarrollo a menudo carecen de los recursos de que disponen los países ricos para hacer cumplir las normas comerciales. Es más probable que se dé una situación de explotación cuando los contralores de las empresas no son responsables en definitiva ante los países receptores. Con frecuencia los poderosos se ven sometidos a diversas presiones contradictorias, algunas de las cuales los llevan hacia el abuso de poder. Dichos conflictos, ya sea que impliquen beneficios materiales o ventajas políticas, pueden crear una sensación de confusión y ambigüedad morales y culminar en una "ética coyuntural", elaborada para justificar el abuso de poder en nombre de la conveniencia. La tenue línea que separa la delincuencia de una práctica no ética puede resultar aún más borrosa en este contexto, de modo que

---

11/ Véase también Muamba Kanama, La criminalité dans les institutions publiques au Zaïre (Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de la Universidad de Lille, 1976), pág. 104.

parece que hubiera poca diferencia entre "lo que es lícito y ético, lo que es lícito pero no ético y lo que es ilícito y contrario a la ética" 12/. Así como existen estructuras individuales de personalidad delictiva, también existen estructuras organizacionales capaces de generar delitos, entre ellas las que carecen de sistemas adecuados de registros financieros y de adjudicación de responsabilidad. La perspectiva organizacional va más allá de la aseveración simplista de que el lucro constituye la única fuente de todo delito empresarial: revela jerarquías de objetivos, como el de la estabilidad o la supervivencia de la organización. Las cambiantes condiciones del mercado, en particular en crisis económicas y otros tipos de adversidad, pueden llevar a las empresas a reaccionar en forma delictiva 13/. Los adelantos tecnológicos hacen más fácil cometer fraudes sofisticados y masivos (delitos mediante computadoras, por ejemplo) y eludir su descubrimiento.

28. La situación jurídica también puede ejercer influencia sobre las formas de delito. El nivel y la dirección de las actividades destinadas a hacer cumplir la ley y las reglamentaciones pueden desalentar determinada clase de infracciones y fomentar otras. A menudo, las empresas poderosas utilizan su poder para influir sobre el medio jurídico u otros medios en que actúan. Aunque el abuso caprichoso de poder por quienes lo ejercen no es infrecuente, más a menudo las personas o entidades poderosas quebrantan las normas de la sociedad a fin de alcanzar metas que no pueden lograr por medios lícitos.

29. Un motivo fundamental para la difusión del delito financiero (o, más adecuadamente, "dorado") es que las sanciones son relativamente leves; a menudo sólo consisten en una multa que se amortiza como un riesgo comercial y se traspassa al consumidor mediante el aumento de los precios. Por último, la mayoría de las empresas pueden llegar a arreglos extrajudiciales a fin de reducir la severidad de la pena a menudo mediante decretos de consentimiento y la promesa de la empresa demandada de "no volver a hacer lo que negó haber hecho en primer lugar" 14/.

30. En las zonas rurales, la población a menudo resulta víctima de planes ficticios de registro de tierras y préstamos cooperativos. Dichas actividades ilícitas parecen estar profundamente arraigadas en el sistema de aldeas en distintas zonas a pesar de los controles que los consejos locales de aldea procuran imponer. A fin de reducir y prevenir este tipo de abuso, que puede arrasarse con los escasos medios de que disponen los miembros de la comunidad que han sido víctimas de él, parecería necesario mejorar en forma sustancial la calidad de la administración local.

---

12/ John E. Conklin, Illegal but not Criminal: Business Crime in America (Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1977).

13/ Véase asimismo Ronald G. Kramer, "Corporate crime: an organizational perspective" (documento presentado en la Conferencia sobre tendencias y problemas de las investigaciones y políticas vinculadas con los delitos económicos, celebrada en la Universidad Estatal de Nueva York, en Potsdam, del 7 al 9 de febrero de 1980).

14/ David Pauly y otros, "Crime in the suites: on the rise", Newsweek, 3 de diciembre de 1979, pág. 119.

31. El abuso de poder público puede producirse si un funcionario público se niega a actuar cuando tiene la obligación de hacerlo (falta de cumplimiento) o si comete deliberadamente un acto de violación de la ley. Puede suceder que la ley no se haga cumplir porque el delincuente está amparado o protegido o porque el acto, por su propia naturaleza, resulta difícil de detectar o llevar a juicio debido, por ejemplo, a requisitos sobre pruebas. También puede suceder que no se haga cumplir la ley por deficiencias del sistema (no cumplimiento de facto) o por negligencia o porque un funcionario (por ejemplo, un fiscal) que tiene facultades discrecionales para actuar decide no hacer (no cumplimiento de jure) como consecuencia de presiones políticas o soborno, o por el deseo de proteger a un colega que ocupa un elevado puesto. Cualquiera sea la forma de un acto de abuso de poder, su intención y su efecto son utilizar la autoridad que confiere un cargo para obtener un beneficio personal a expensas del bien público, según se define éste en un estatuto o en un objetivo de un programa.

32. El poder que ejercen los órganos o los funcionarios públicos afecta los derechos, la condición y las obligaciones de las personas. La sensibilidad a sus usos y posibles abusos debe ser mayor cuando dicho poder es ejercido por personal encargado de hacer cumplir la ley, funcionarios de la justicia penal y órganos o agentes ejecutivos (incluidos los funcionarios del gobierno local), por ejemplo inspectores, funcionarios aduaneros y judiciales y autoridades policiales. Estos órganos o funcionarios, en particular, pueden, al cumplir sus obligaciones o fingir que las cumplen, cometer delitos contra la dignidad del individuo o para obtener beneficios económicos. En esos casos, la inmunidad puede tener su origen en la falta de legislación o de sanciones a nivel nacional o internacional o en el hecho de que los delincuentes, por estar protegidos o ejercer poder político, están fuera del alcance de los organismos judiciales o encargados de hacer cumplir la ley. Incluso pueden justificarse dichos delitos mediante doctrinas de "estado de peligro de subversión" o "estado de guerra". En tales casos podría haber una supresión general de las libertades civiles y políticas, y violencia institucionalizada en forma de detenciones arbitrarias, desaparición de personas, secuestros, torturas y asesinatos. En las reuniones preparatorias se ha señalado que los casos de abuso de esta naturaleza tienen lugar en particular en los regímenes autocráticos en que las medidas jurídicas establecidas de protección y defensa suelen resultar inoperantes porque el grupo gobernante altera el sistema judicial a fin de prevenir o desbaratar las recusaciones a su uso arbitrario del poder. Incluso en condiciones más normales se producen violaciones de las libertades civiles y los derechos humanos, por ejemplo en los casos de brutalidad judicial, como la aplicación de torturas para obtener pruebas de los sospechosos. El método de inculpar a víctimas propiciatorias puede llevar a que el abuso de poder público se centre en grupos vulnerables de la población que carecen de medios adecuados de amparo.

33. El funcionamiento selectivo de la justicia penal, instrumento de la estructura de poder, permite a algunos literalmente cometer crímenes con impunidad, en tanto que el delincuente ordinario a menudo paga un precio desmesurado. Varios estudios, incluso un análisis sumario, revelan la existencia de fallos diferenciales según se trate de los poderosos o los débiles, situación que se refleja en la mayoría de

las poblaciones carcelarias 15/. Las exhortaciones al "orden público" a menudo son hechas por políticos corruptos refiriéndose a delincuentes ordinarios, de poca monta, circunstancia que no puede sino alimentar el cinismo y menoscabar la confianza en el sistema de justicia penal, en el que, evidentemente, prevalece un doble criterio.

34. En el pasado, la opinión pública ha reflejado el funcionamiento diferencial del sistema de justicia penal, ya sea evidenciando relativa inadvertencia o mostrándose más tolerante ante los delitos cometidos en los altos niveles de la escala social y reaccionando con temor ante el delito ordinario y visible. Aun cuando advierte con indignación la situación, la opinión pública a menudo está muy mal organizada para actuar eficazmente contra quienes abusan del poder, especialmente en países que carecen de un movimiento organizado de consumidores o sindicatos o de una oposición política organizada. Aunque la opinión pública puede tolerar o aceptar en determinados casos el abuso de poder, la situación más característica es aquella en que condena tales abusos pero se siente totalmente impotente para hacer algo al respecto. Ser víctima de quienes abusan del poder a menudo refuerza esa sensación de impotencia. La publicidad dada a casos de corrupción y otros tipos de abuso en varios países ha obligado a la población a encarar los problemas inmediatos y ha servido de catalizador de la reacción de los gobiernos y del público; queda por ver si ello va a producir cambios efectivos.

#### B. Efectos

35. Por lo que hace a la extensión y perniciosidad de sus efectos, los delitos cometidos mediante el abuso del poder son mucho más nocivos que todos los delitos convencionales, los llamados delitos "callejeros". En un reciente estudio de delitos empresariales en los Estados Unidos se observa que "la conducta ilícita de personas jurídicas es más nociva socialmente que cualquier otro tipo de conducta

---

15/ Jeffrey Reiman, The Rich Get Richer and the Poor Get Prison (Nueva York, Wiley, 1979). Véase, por ejemplo, Manuel López Rey, Criminología (Madrid, Aguilar, 1978); Juan Manuel Mayorca, Criminalidad de la burguesía (Caracas, Italgráfica, 1977); Pierre Lascoumes, Justice pénale et délinquance d'affaires (París, Ministerio de Justicia, Servicio de estudios penales y criminológicos, 1979); y I.K. Minta, "Crime and the abuse of power: the control of international economic crimes in African countries" (documento presentado en la reunión preparatoria interregional sobre el tema III). Los analistas llegan a la conclusión de que por lo general sólo se captura al "pez chico" en tanto que se presta relativamente poca atención a la delincuencia de alto nivel.

delictiva" 16/. Esos delitos pueden significar un peligro mayor para la vida y la salud que los causados por los delitos "callejeros" tradicionales; en un país, por ejemplo, se atribuyen más de 100.000 muertes al año a enfermedades del trabajo, la mayor parte de las cuales se deben al incumplimiento consciente de normas oficiales en materia de salud y seguridad, en comparación con el promedio anual de 18.000 asesinatos y homicidios no debidos a imprudencia registrados durante el decenio de 1970 17/.

36. O sea, que los hechos no apoyan la idea de que los delitos cometidos por organizaciones no son violentos; la violencia en el lugar de trabajo guarda relación con los delitos que comete la organización. Una conclusión razonable es que "muchas más personas mueren a causa de actividades delictivas de personas jurídicas que a causa de homicidios criminales cometidos por particulares; aunque la muerte sea un resultado indirecto, el hecho es que la gente muere" 16/.

37. No sólo los empleados, sino también el público en general padece las consecuencias de un medio ambiente que resulta peligroso debido a acciones u omisiones de las empresas. Sus consecuencias pueden abarcar desde desastres ambientales, como accidentes de centrales nucleares o el derrumbamiento de una presa mal construida, a los efectos críticos o crónicos de la contaminación industrial. La fabricación o venta de productos nocivos peligrosos, entre ellos los medicamentos

---

16/ Marshall B. Clinard y Peter C. Ysager, Illicit Corporate Behavior (Washington, National Institute of Criminal Justice and Law Enforcement, 1979).

17/ Se calcula que en otro país la tasa de mortalidad entre los trabajadores debida al cáncer relacionado con el empleo es el doble que la de la población en general. Véase Charles Reasons, "Crime and the abuse of power: offences and offenders beyond the reach of the law?", l.º de marzo de 1979, pág. 25. Joel Swartz, "Silent Killers at work", y G. Geis, "Deterring Corporate Crime", en M.D. Ermann y R.J. Lundman, Corporate and Governmental Deviance (Nueva York, Oxford University Press, 1978); Elliott Leyton, Dying Hard: the Ravages of Industrial Carnage (Toronto, McClelland and Stewart, 1975), y John Braithwaite y Barry Condon, "On the class basis of criminal violence", en Paul R. Wilson y John Braithwaite, comps. Two Faces of Deviance: Crimes of the Powerless and the Powerful (St. Lucia, University of Queensland Press, 1978), págs. 232 a 251. En un reciente estudio se han tratado de derivar hipótesis verificables en relación con la violencia cometida por empresas, que se define como "conducta que produce un riesgo no razonable de daño físico a los consumidores, los empleados y otras personas como resultado de la adopción consciente de decisiones por directivos de empresas o imprudencia culpable por su parte". J. Monahan, R.W. Novaco y G. Geis, "Corporate violence: research strategies for community psychology" en T. Sarbin, ed., Challenges to the Criminal Justice System (Nueva York, Human Sciences Press, 1980).

rancios o no comprobados causa grandes daños a los usuarios, a veces incluso la muerte, en especial en países en desarrollo a los que se exportan a menudo debido a que las normas son menos estrictas en esos países 18/.

38. Los delitos económicos asimismo suponen una enorme carga financiera, que se calcula en nada menos que 231.000 millones de dólares al año en los Estados Unidos de América (véase A/CONF.56/7), y más del doble del presupuesto combinado de los Ministerios del Interior, Justicia y Salud en Francia 19/; en Suecia, se dice que el 10% del producto nacional bruto escapa a los impuestos, cifra que probablemente es apreciablemente mayor en otros países 20/; en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, se calculó mediante estudios por muestreo, que en un momento dado las apropiaciones indebidas figuraban entre los delitos más frecuentes (nada menos que un 20%) y no daban muestras apreciables de disminuir; las autoridades hacían hincapié en "la necesidad de una lucha decisiva contra las apropiaciones indebidas los desfalcos y los fenómenos análogos heredados del pasado" 21/. En la República Federal de Alemania se calcula que los perjuicios resultado de la colusión en las licitaciones en la industria de la construcción suman alrededor de 7.000 millones de marcos al año; en lo referente a fraudes fiscales, 5.500 millones de marcos al año; en el caso de las quiebras (de las que estimaba que un 50% eran fraudulentas) en varios miles de millones de marcos, y en el caso de cheques y letras de cambio protestados, en 2.000 millones de marcos al año 22/. Un estudio de prácticas

---

18/ Véase, por ejemplo, documentos presentados a la Conferencia sobre la exportación de industrias peligrosas a los países en desarrollo, Nueva York, 2 y 3 de noviembre de 1979, y B. Ehrenreich, "If there are no side-effects, this must be Honduras", en "Corporate crime of the century" (monografía presentada a la Conferencia). Actualmente se halla ante el Congreso de los Estados Unidos un proyecto de ley destinado a imponer sanciones a las "entidades empresariales y el personal de las empresas /que no informen de/ graves peligros inherentes en productos y en prácticas de las empresas no apreciables a primera vista".

19/ Francia, Réponses à la violence, Rapport du Comité présidé par Alain Peyrefitte (París, Presses Pocket, 1977, pág. 229).

20/ Consejo de Europa, op. cit., pág. 6. Otra fuente calcula las pérdidas por evasión fiscal y por la corriente de salida de capitales entre 10.000 millones y 40.000 millones de coronas suecas al año. Sten Hekscher, "Modern ekonomisk brottslighet" /Delincuencia económica moderna/ Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, vol. 67, No. 1, 1979-80, págs. 27 a 36.

21/ Véase URSS, Instituto Pansoviético para el estudio de las causas de la delincuencia, op. cit.

22/ Klaus Tiedemann, "La lucha contra los delitos económicos en la República Federal de Alemania, con especial referencia a las formas organizadas de delincuencia económica" (monografía preparada para la Reunión Interregional de Expertos sobre este tema).



ilícitas en la Comunidad Económica Europea reveló que el 50% de las importaciones de chatarra eran importaciones falsificadas, pues el 30% de la chatarra no existía en absoluto 23/. Se han revelado los efectos contagiosos de este tipo de delincuencia en investigaciones penales que han revelado que industrias enteras aplican prácticas fraudulentas siempre que pueden, al igual que hay ciudadanos particulares que imitan a posteriori los actos de malhechores poderosos.

39. Si bien la gama de infracciones puede ser más extensa en los países desarrollados, las pautas de abuso del poder en los países en desarrollo pueden tener repercusiones nacionales negativas más graves, en especial por la exacerbación de la pobreza y las desigualdades que pueden causar, además de otros perjuicios graves que pueden infligir 24/.

40. Una de las prácticas más flagrantes es la imposición de precios excesivos. Por ejemplo, se ha comunicado que los sedantes Librium y Valium se vendían en Colombia a 65 veces el precio propuesto en el mercado europeo; no obstante, era tan difícil incoar un proceso por ese delito económico (precios ilícitos), que la denuncia se realizó por delito fiscal o de mercado de divisas, como resultado de lo cual se condenó a 17 empresas a una multa de unos dos millones de pesos. Asimismo se ha documentado la existencia de precios excesivos a una tasa de entre el 30% y el 700% en el caso de los medicamentos en varios países latinoamericanos más 25/.

41. Casi todos los países en desarrollo denuncian las enormes pérdidas financieras que les causan las manipulaciones de los precios de transferencia 26/. Esta práctica, que tienen empresas transnacionales, entraña por lo general un delito de ocultación de divisas así como una evasión fiscal, y contribuye a la pérdida de unos fondos sumamente necesarios para fines de desarrollo. El Gobierno de Ghana ha calculado que esas prácticas, que comprenden la sobre facturación de las

---

23/ Mireille Delmas-Marty y Klaus Tiedemann, "La criminalité, le droit penal et les multinationales". La Semaine juridique, 4 de enero de 1979, págs. 2935 y ss.

24/ Véase asimismo Leon Sheleff, "International white collar crime"; K. Tiedemann, Multinationale Unternehmen und Strafrecht: Missbrauch von Wirtschaftlichen Macht (Colonia, Heinemann, 1979) y Lernell, op. cit.

25/ R.J. Barnet y R.E. Müller, Global Reach: the Power of Multinational Corporations (Nueva York, Simon y Schuster), 1974.

26/ Véase, por ejemplo, R.F. Plasschaert, Transfer Pricing and Multinational Corporations: an Overview of Concepts, Methods and Regulations (Londres, European Centre for Study and Information on Multinational Corporations, Saxon House, 1979), págs. 96 y 97; I.K. Minta, "Crime and the Abuse of Power: the control of international economic crimes in African countries", op.cit., y G. Ramos, "Delincuencia de cuello blanco a nivel supra-nacional" (Maracaibo, Universidad de Zulia, Instituto de Criminología, 1979).

importaciones y la subfacturación de las exportaciones, cuestan el equivalente de 50 a 60 millones de cedis al año que se pierden en divisas 27/.

42. En el establecimiento de precios de transferencias y otras actividades perjudiciales para los países en desarrollo se aprovechan las diferencias entre legislaciones nacionales para mantener una apariencia de legalidad en esas operaciones. También se aprovecha la ausencia de legislación en países en desarrollo o los resquicios existentes en ella para evitar la denuncia en esos países, que quizá no se pudiera eludir en el propio. Por tanto, puede ser sumamente difícil determinar su magnitud real 28/, dada en especial la práctica generalizada de la doble contabilidad, por ejemplo, a fin de reducir al mínimo las obligaciones fiscales nacionales.

43. En un número considerable de casos se ha exportado maquinaria anticuada, como si fuera nueva, a países en desarrollo a precio muy alto. Los acuerdos sobre "transferencia de tecnología" a menudo resultan ser una ocasión para deshacerse de maquinaria y procesos tecnológicos anticuados y ganar todavía más dinero. Las experiencias en materia de transferencia de tecnología han solido ser también experiencias en materia de prácticas comerciales restrictivas, ya que por lo general esos acuerdos contienen toda una gama de restricciones comerciales, como cláusulas sobre compras vinculadas y control de las decisiones relativas a producción, distribución, etc.

44. Los efectos perjudiciales de las prácticas económicas indebidas para las agobiadas economías de muchos países en desarrollo no sólo abarcan la pérdida de dinero o bienes efectivos (en casos de robos y malversación de fondos, por ejemplo) sino también la pérdida de divisas en los precios inflados que se pagan por transacciones mal hechas, así como el tráfico y las transferencias ilícitas de divisas. Así se reducen considerablemente los bienes, recursos vitales de que dispone un país debido a la delincuencia de alto nivel, y todo el país paga un precio alto debido a las restricciones económicas y a que el desarrollo se ve obstaculizado 29/. Además de los gastos que se imponen a los trabajadores, los

---

27/ S.K.B. Asante, a la sazón Procurador General Adjunto de Ghana, en su discurso de 26 de febrero de 1976, ante la Conferencia sobre la Reglamentación de Empresas Transnacionales, celebrada en la Universidad de Columbia, Nueva York.

28/ Aunque en un estudio realizado en Nigeria no se pudieron hallar pruebas de cifras oficiales de la utilización sistemática del establecimiento de precios de transferencia en forma de precios excesivos de materias primas importadas, las entrevistas realizadas revelaron un acuerdo unánime en el sentido de que se estaban empleando mucho los mecanismos de establecimiento de precios de transferencia para disimular corrientes de salida de capitales de Nigeria, y que "la gente sale de este país con maletas llenas de dinero". Thomas J. Biersteker, "International capital movements and domestic capabilities in Nigeria", en Distortion or Development: Contending Perspectives on the Multinational Corporation. (Cambridge, Massachusetts y Londres, M.I.T. Press, 1978), págs. 88 y 89.

29/ Véase también Minta, op.cit., V. Pandeya, "Social and economic offences in India", UNAFEI Resource Materials No. 15, 1978, págs. 204 a 209 y Gopal C. Dorai, "Economic crime: its nature and dimensions for South Asia". Documento mimeografiado.

consumidores, los inversionistas o los contribuyentes (o a otras empresas), los delitos económicos van en desmedro de la eficacia y la estabilidad de las instituciones económicas y políticas 30/. Cualquiera sea el costo material de los actos relacionados con los abusos del poder, sus costos no monetarios son mucho mayores todavía, tanto desde el punto de vista de la moral como desde el de la integración social; el perjuicio a la estructura social puede ser irreparable 31/.

45. El abuso del poder público no es fácil de evaluar desde el punto de vista de sus efectos materiales para la sociedad. No obstante, no cabe duda que sus costos son enormes. Deben medirse en términos de ineficacia, frustración pública y pérdida de confianza en el Gobierno. Indirectamente, ese abuso coarta el buen desarrollo y la cohesividad de la sociedad. El abuso del poder público representa también un abuso de confianza, no sólo en el sentido sancionable conforme al Código Penal de Francia como una violación del sentido personal de confianza en la veracidad de las personas que prestan sus servicios en cargos o empresas públicos, sino también como un abuso de la confianza social de la población en el funcionamiento del sistema como un todo. Los abusos del poder público pueden socavar la legitimidad del Gobierno, lo cual lleva a la inestabilidad, la caída de los gobernantes, y perjuicios para la unidad social y moral de la nación. Pueden servir también como justificación de delitos convencionales por parte de las masas y del terrorismo político.

46. Al mismo tiempo, al impedirse la participación general de la población en la adopción de decisiones y en los beneficios del desarrollo se ha contribuido a la marginalización de sectores enteros de la población 32/, y a veces a la represión de pueblos enteros. Las escalas de salarios diferenciados e insuficientes y la negación de los derechos básicos pueden hacer que el nivel de la frustración pase de la apatía desesperanzada, a la protesta violenta; la acción contra la violencia y otras formas de represión oficial pueden crear una espiral de intensificación cuyo resultado es el derramamiento de sangre y, quizá, la guerra civil.

47. Las injusticias derivadas de la dominación interna dentro de los Estados por grupos que ejercen el poder político, económico o social como ocurre, por ejemplo, en el caso del apartheid, representan abusos flagrantes del poder. Aunque esas

---

30/ El congresista John Conyers, Presidente de la Subcomisión encargada de cuestiones penales de la Comisión Judicial de la Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos, ha instado a realizar investigaciones sobre la repercusión de esos delitos en la inflación y la economía, y ha pedido la cooperación de la Comisión Económica Conjunta del Congreso a este respecto.

31/ En la sesión inaugural del Comité Organizador Nacional del Sexto Congreso de las Naciones Unidas, el Ministro de Justicia citó una declaración del Presidente de Venezuela en el sentido de que estos actos producen un daño (corrupción administrativa, de contrabando, de acaparamiento, de usura, de destrucción de la naturaleza, alteración especulativa de los precios o burla a las normas de calidad) quizás mayor que el derivado de riñas y hurtos. (Véase El Nacional, 15 de enero de 1980).

32/ Véase, por ejemplo, los trabajos del Noveno Congreso Internacional de Defensa Social, celebrado en Caracas del 3 al 7 de agosto de 1976, relativos al tema de la Marginalidad Social y la Justicia.

injusticias estén "legitimadas" por las leyes nacionales redactadas por la minoría en el poder, van en contra de los instrumentos de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos y de las normas internacionalmente aceptadas de igualdad y respeto a la dignidad humana. Las persecuciones masivas pueden desembocar - como ocurrió en el régimen de Hitler - en millones de muertes. Quienes abusan del poder pueden, por esa misma capacidad que tienen, eludir toda responsabilidad al cometer actos nocivos.

48. La corrupción puede tener efectos especialmente difundidos. Algunos analistas afirman que la corrupción generalizada fomenta activamente el desarrollo 33/, argumento que rebaten otros al señalar que, a fin de cuentas, tiende a estimular la inercia y la ineficacia, frenando el avance hacia la modernización 34/. Aunque en países desarrollados pueden limitarse los efectos de esos abusos, pues por lo general hay ciertos sistemas de control, sus consecuencias para los países en desarrollo pueden ser muy grandes y socavar gravemente la viabilidad y el crecimiento de la nación. Como observa un analista, "el predominio general de la corrupción, hasta tal punto que llega a tener una influencia directa en el desarrollo económico y social, así como en la estabilidad de los gobiernos, es algo que se hace notar en la mayor parte de los países asiáticos" 35/. El uso de dinero como "lubricante" para "engrasar" la maquinaria, lejos de acelerar los procedimientos burocráticos, agrava por el contrario la ineficacia y causa retrasos que padecen quienes no pagan esos sobornos. En los casos relacionados con los impuestos, la corrupción por lo general tiende a favorecer a quienes pertenecen a los grupos de ingresos medios o altos, lo cual agrava la estructura fiscal regresiva de muchos países en desarrollo, pues los fondos se destinan sobre todo al consumo suntuario, en lugar de consagrarse a las inversiones para el desarrollo 36/.

49. Los costos de las transacciones, inflados por los sobornos, la corrupción u otros abusos, aumentan el costo de la vida. Esto afecta a la mayoría de la población de bajos ingresos de forma especialmente nociva, mientras que los bien situados acumulan riquezas por medios ilícitos. Las redes de relaciones necesarias para la corrupción (por ejemplo, los intermediarios) hacen que ésta sea contagiosa; en ciertos sectores la corrupción "organizada" incluso ha mantenido controladas a sus víctimas mediante el abuso del poder policial y la violencia de los gánsters. En otras partes el peso de los delincuentes organizados se deja sentir de otras formas. La ayuda extranjera a veces se ha desviado y ha ido a dar al mercado negro, aunque algunos organismos incorporan elementos de control administrativo en los proyectos de asistencia. El efecto acumulativo ha sido el de socavar el proceso de crecimiento nacional, destruir la cohesión social, reducir la confianza en el derecho y las instituciones públicas y fomentar el egoísmo a expensas de la sociedad como un todo.

---

33/ J.S. Nye, "Corruption and political development: a cost-benefit analysis", American Political Science Review, vol. LXI, No. 2 (Junio de 1967) págs. 617 a 627.

34/ Véase, por ejemplo, Gunnar Myrdal, Asian Drama: an Inquiry into the Poverty of Nations (New York, Twentieth Century Fund, 1968) y Manuel López-Rey, "The expansion and distribution of crime: corruption", en Crime: an analytical appraisal (Nueva York, Praeger, 1973).

35/ V.N. Pillai, "Crime and the abuse of power: offences and offenders beyond the reach of the law - some Asian aspects" (monografía preparada para la reunión interregional de expertos sobre este tema).

36/ A.T. Rafique Rahman, "Bureaucratic corruption in Asia" (monografía preparada para la reunión interregional de expertos sobre este tema).

#### IV. ELABORACION DE POLITICAS MAS EFICACES PARA LA PREVENCION Y LA FISCALIZACION DE LOS ABUSOS DEL PODER

50. Las formas de delitos que comprenden el abuso ilícito del poder son casi tan ilimitadas como sus ramificaciones. Las manifestaciones concretas y las cuestiones de mayor interés varían según las circunstancias nacionales y los diversos sistemas socioeconómicos y políticos. Pueden depender de la etapa del desarrollo y de la gama de oportunidades que se den para cometer esos actos, y presentar diversas configuraciones según los contextos. Una mera descripción podría ser interminable y estéril. Quizá sea más pertinente analizar la dinámica de esos abusos, pero tampoco es muy concluyente. Por tanto, parecería preferible centrar la atención en las medidas que deben adoptarse desde el punto de vista de los principales sectores de problemas existentes.

##### A. Abuso del poder económico

51. La relación entre la delincuencia y otros actos nocivos que entrañan el abuso de poder y la fuente de ese poder se manifiesta claramente en el caso de los llamados "delitos económicos". Naturalmente, la estructura, las modalidades y los medios de esos delitos dependerán del tipo de economía y de la ideología política del país. Algunas actividades que son básicas en las economías de mercado son ilícitas en las economías de planificación centralizada como las iniciativas privadas para establecer grandes empresas, las tentativas de competir en los negocios, las huelgas, los contactos internacionales por parte de empresarios privados, etc. Por el contrario, algunas actividades económicas que son fundamentales en las economías socialistas son ilícitas en los sistemas capitalistas, como los monopolios económicos y la fijación de precios. Un solo tipo de comportamiento económico puede tener diversos significados ideológicos y juicios de valor conexos, lo que también es evidente en las relaciones entre los países desarrollados y los países en desarrollo y en los intereses que actúan en cada uno; lo que las compañías transnacionales asentadas en países desarrollados pueden considerar como utilización de las posibilidades no aprovechadas de los países en desarrollo en beneficio mutuo, ellos lo consideren como explotación y apropiación de su riqueza autóctona.

52. Si se aspira a evitar las polarizaciones, desde el primer momento debe hacerse hincapié en la relatividad de las perspectivas. Pero esto no debe bastar para frustrar los esfuerzos encaminados a hallar una base de entendimiento común y determinar cuestiones y principios que - con las adaptaciones que proceda - podrían resultar beneficiosos para todos los países del mundo. La propia índole de los abusos del poder económico entraña la probabilidad de que trasciendan las fronteras nacionales, en especial dada la constante expansión del comercio internacional. Por tanto, parecerían imprescindibles soluciones cooperativas al problema de los abusos de la delincuencia económica.

1. Políticas nacionales para la prevención y la fiscalización de los abusos del poder económico

a) El derecho como instrumento de fiscalización social

53. Si bien el objetivo explícito del derecho ha sido por lo general la protección de la economía nacional, a veces mediante disposiciones muy estrictas, en muchos países las disposiciones jurídicas existentes no han servido como instrumentos eficaces de fiscalización social. Es de suponer que en la mayor parte de los delitos económicos interviene la idea de la disuasión, basada en la hipótesis de que las proscipciones jurídicas tendrán por efecto la inhibición de la delincuencia entre la ciudadanía, en especial siempre que haya un elemento de opción. No obstante, a menudo no ha ocurrido así; las razones para ello son múltiples, y también deben serlo las estrategias correctoras.

54. Un problema básico ha sido el frecuente uso indebido de las leyes, tanto por exceso como por defecto, y, sobre todo, el derecho que no haya evolucionado al mismo ritmo que las circunstancias. La multiplicidad y la complejidad de las disposiciones legislativas relativas a determinadas esferas de actividad se han convertido en una fuente de abuso por parte de agentes carentes de escrúpulos y capaces - con la ayuda de "expertos" competentes - de aprovecharse a fondo de esas disposiciones y de lo difícil que sería demostrar su culpabilidad. La dispersión de muchas disposiciones relativas a las infracciones económicas, a las que por lo general se refieren leyes concretas, en lugar de estar incluidas en los códigos penales, tiende a permitir que se aprovechen de esa circunstancia quienes consideran esos delitos como "artificiales". En algunos sectores el problema se ha visto complicado por leyes importadas del extranjero y que no se ajustan a las condiciones locales ni a unas circunstancias que evolucionan rápidamente.

55. Al mismo tiempo, los propios mecanismos y el uso del poder intensifican el carácter selectivo de la ley; muchas infracciones económicas se tratan - por lo menos en un principio - con arreglo al derecho administrativo y civil, y no al penal (aunque cabe prever sanciones penales por incumplimiento como recurso ulterior). El poder también desempeña un papel en el funcionamiento de los mecanismos reguladores; muchas veces quienes deberían verse regulados tienen una función importante en la determinación de las normas y los procedimientos reguladores que se adoptan. El frecuente trasvase de personal de los organismos reguladores a los sectores que están bajo su jurisdicción acentúa este problema y socava la imposición del cumplimiento de las normas.

56. Se ha sugerido que el examen y la revisión de la legislación nacional relativa al abuso del poder económico constituye un proceso con dos facetas: despenalizar parcialmente los delitos menos graves y, al mismo tiempo, una mayor concentración en los actos más graves que causen más perjuicio a la comunidad <sup>37/</sup>. En los casos en que aún existan resquicios, en especial en países en desarrollo - de los cuales

---

<sup>37/</sup> Mireille Delmas-Marty, "Criminality and para-criminality: the example of transnational corporations". Monografía preparada para la reunión interregional de expertos sobre este tema.

se aprovechan quienes tienen poder en las relaciones comerciales - deben eliminarse esos resquicios y modernizarse e imponerse las disposiciones vigentes. Es precisa una actividad constante para proscribir actos nocivos que todavía no se consideran delictivos pero deberían serlo, de conformidad con algún marco de referencia internacional. En las reuniones preparatorias se convino en que el derecho penal se había creado tradicionalmente a fin de sancionar los delitos convencionales, y en que parecía necesario elaborar una nueva doctrina en materia de derecho penal. Esta doctrina debería adaptarse a la evolución de la situación mundial y a las características de los delitos en que intervienen abusos del poder económico <sup>38/</sup>, como los delitos cometidos por personas jurídicas, en especial en relación con las cuestiones de la culpabilidad, la responsabilidad penal y la carga de la prueba.

b) La carga de la prueba

57. Muchos delitos económicos de gran complejidad requieren sistemas avanzados de información y tecnología, y utilizan medios de organización que dificultan sumamente el descubrimiento y la prueba de su comisión. El engaño y la destrucción, o el ocultamiento de las pruebas agravan el problema de demostrar que se han cometido. Muchas veces no se denuncian los delitos que entrañan abusos del poder económico, pues tienden a ser invisibles, y las víctimas ni siquiera advierten que han sido objeto de un abuso (aunque el daño acumulado puede ser grave), o creen que no cuentan con medios adecuados para reclamar. El descubrimiento es problemático, ya que los medios utilizados para cometer delitos de esta especie por lo general son los mismos que los utilizados en transacciones comerciales legítimas; pueden entrañar la omisión en lugar de la comisión; la investigación de esos delitos puede ser muy técnica, llevar mucho tiempo y gastos y exigir múltiples tipos de conocimientos especializados.

58. En los delitos empresariales los problemas son todavía más complicados. Aunque en los raros ejemplos en que un caso llega efectivamente a manos del sistema de justicia penal, puedan aducirse muchas infracciones de la ley y otros abusos, es probable que los sistemas judiciales cargados de trabajo, con poco personal y mal preparados de la mayoría de los países sean contrincantes débiles para unas empresas que disponen de muchos medios y cuentan con batallones de abogados y contables hábiles y bien fogueados. Incluso cuando se incoa un proceso, puede sufrir interminables aplazamientos debido a tecnicismos y recursos sucesivos. Si se retrasa el proceso, muchas veces continúan los abusos, salvo que se pueda prevenir o interrumpir la conducta delictiva antes de la sentencia. Debe fomentarse la elaboración de medios jurídicos, conforme a derecho, para impedir que continúen los abusos mientras se dicta la sentencia. Análogamente, deben alentarse los cambios en el sistema de justicia penal encaminados a lograr que la justicia sea más rápida y

---

<sup>38/</sup> Véase también el artículo titulado "Se requiere modernizar la legislación sobre delitos económicos", publicado en El Nacional de Caracas el 15 de enero de 1980, en relación con el llamamiento hecho por el Presidente de Venezuela y el Ministro de Justicia en pro de la modernización de las leyes relativas a los delitos económicos y otros abusos del poder; y Mayorca, op. cit.

más segura 39/, con las debidas garantías procesales, a fin de evitar la pérdida de la autoridad moral y del apoyo público a las sanciones que entrañan las demoras indebidas. Para poner remedio a la situación, es necesario promover grupos de trabajo capacitados y especializados en la investigación, el procesamiento y la condena de delitos económicos, formados por especialistas en investigación, ex juristas y expertos en las esferas de la economía, la contabilidad, la administración, etc., así como fiscales y jueces especialmente capacitados 40/.

c) Responsabilidad penal

59. Los problemas de determinar la intención dolosa y adjudicar la responsabilidad penal figuran entre los más difíciles en la represión de los delitos económicos, especialmente cuando en ellos intervienen organizaciones. El principio de societas delinquere non potest, que rige todavía en la mayoría de los países con sistemas de derecho romano, supone que sólo se puede responsabilizar penalmente a personas naturales, aunque se está introduciendo un número cada vez mayor de excepciones, y algunos países han llegado a reconocer el principio de la responsabilidad colectiva. Sin embargo, los códigos penales modernos siguen centrando la responsabilidad penal en las personas físicas y no en las organizaciones, y elaborando criterios de prueba basados en la responsabilidad penal personal o en la conspiración.

60. Las restricciones vigentes respecto de la responsabilidad en las personas jurídicas y las manipulaciones de éstas ("responsabilité des personnes morales") 41/ no sólo han limitado la probabilidad de que se las condene, sino que cuando hay condena suele recaer sobre empleados de niveles inferiores, y no sobre los altos

---

39/ Véase también "Los derechos humanos en la administración de justicia: proyecto de directrices para tramitar con rapidez y equidad los casos penales", E/AC.57/34. Se han sugerido medidas concretas para mejorar los procesamientos en casos de este tipo, por ejemplo, mediante el estímulo del "descubrimiento recíproco previo al juicio", esto es, la revelación de pruebas antes del juicio entre la defensa y la acusación a fin de acelerar las causas. Véase "Economic Offences" (Recomendaciones de la Asociación de Colegios de Abogados de los Estados Unidos, Sección de justicia penal, Comité de delitos económicos, 1978).

40/ En varios países se han establecido dependencias especiales que se ocupan del delito económico, por ejemplo, en Alemania, República Federal de, Australia, Bélgica, los Estados Unidos de América, Francia y el Japón. Véase Consejo de Europa, op. cit.; Barry R. Kingchington, "The detection, investigation and prosecution of corporate crime" (monografía australiana sobre este tema, presentada en 1979); W.C. Clifford, "White-collar and corporate crime; the modern challenge to Commonwealth criminal justice systems" (1977), y N.D. Dick y R.S. Cavanaugh, "A hard-hitting white-collar crime unit of the U.S. Government", Police Chief, mayo de 1980, págs. 26 a 28.

41/ Por ejemplo, el uso de expedientes para evitar admisiones de culpabilidad, tales como avenimientos a la demanda o decretos de consentimiento (por los que se conviene no delinquir en lo futuro), como una forma de transacción frente a los cargos.



cargos, que habitualmente alegan ignorancia del hecho o los hechos encausados. Se ha propuesto que rija el principio de la "responsabilidad del mando" para impedir esas negativas; de hecho, en algunos países, cuando hay leyes relativas a responsabilidad delegada, parece preverse la posibilidad de que el acusado alegue en su defensa que ha adoptado todas las precauciones razonables para prevenir la comisión del delito 42/. En otros casos, en que existen determinados problemas para denunciar "delitos especiales" (Sonderdelikte), que sólo pueden cometer las personas de una determinada categoría (por ejemplo, empresarios) - caso que no ocurre generalmente en actos cometidos por empresas en que existe una división del trabajo - hay disposiciones concretas que por lo general permiten el procesamiento en casos de delito cometido conjuntamente. No obstante, la cuestión de la responsabilidad penal por abuso del poder económico y, en especial, la de la responsabilidad de las personas jurídicas, sigue planteando graves problemas respecto de los procesamientos penales. Hacen falta medidas de reparación.

61. Para investigar y demostrar delitos cometidos por organizaciones y decidir sobre quién recae la responsabilidad, deben elaborarse doctrinas de responsabilidad colectiva. Las reuniones preparatorias recomendaron el establecimiento del principio de la responsabilidad penal de la empresa, es decir, que toda empresa o colectividad, sea propiedad privada o estatal, debe ser responsable por sus actos delictivos o nocivos, sin que ello excluya la responsabilidad particular de sus funcionarios. Debe utilizarse este principio para poner de relieve que existe una carga especial de responsabilidad que recae sobre los agentes de empresas que actúan en nombre de dependencias de esas empresas, así como una carga de responsabilidad individual respecto de los delitos cometidos al amparo de la empresa. Los países que se enfrentan con el problema deben determinar las formas de responsabilidad empresarial en el contexto de su desarrollo socioeconómico y sus objetivos.

62. Con respecto a la responsabilidad personal - y también podría aplicarse el principio a instituciones o grupos - se ha argumentado que no sólo los delincuentes poderosos deben hacerse responsables de sus actos, sino que los puestos de poder económico y social y lucrativos comportan una mayor exigencia de responsabilidad social, que puede entrañar un aumento de la responsabilidad penal 43/. Esto es en gran medida como reacción al hecho de que por lo general a esos delincuentes se les trata con más indulgencia que a los autores de delitos callejeros que habitualmente actúan en condiciones de desventaja.

63. Si bien la equidad puede justificar un enfoque de este tipo, éste plantea el difícil problema de cómo habrán de juzgarse las facultades y las responsabilidades sociales mayores y de quién habrá de juzgarla. Quienes lo invocan han señalado que en la difícil tarea de determinar la atenuación de la responsabilidad por no hallarse en plena posesión de las facultades mentales se recurre al testimonio de expertos, y que en cuanto a las facultades sociales los criterios deberían, por lo menos, ser más objetivos. Este problema plantea otras importantes cuestiones

---

42/ Ultimamente el problema viene atrayendo cada vez más atención. Véanse, por ejemplo, los trabajos del Coloquio "La responsabilité pénale des personnes morales en droit communautaire", celebrado en Messina del 29 de abril al 5 de mayo de 1979.

43/ Véase Juan Manuel Mayorca y otros en el documento venezolano de trabajo sobre el tema V del Congreso.

de equidad y justicia; de hecho, quizá sea verdad que "il faut être injuste pour être juste" 44/, y tratar de equiparar - hasta donde sea humanamente posible - el balance entre las ventajas y las desventajas mediante el mecanismo de la justicia penal como complemento de la justicia social. Por otra parte, el principio mismo de las facultades discrecionales en las sentencias se ha visto en la actualidad sometido a ataques debido a su subjetividad y las variaciones aparentemente arbitrarias a que ha dado lugar. La tendencia a que se dicten sentencias establecidas e invariables ha surgido como reacción ante lo que se percibe como la "lotería de la justicia penal", que frustra el objetivo disuasivo de la ley y el principio de igualdad de tratamiento para todos los que comparecen ante ella. Si bien la posibilidad de atribuir más responsabilidad a los delincuentes en posiciones de poder es cuestión debatible, no cabe decir lo contrario: que esos delincuentes escapen a la justicia ni se los trate con mayor indulgencia, como ha ocurrido en el pasado con demasiada frecuencia.

d) Sanciones

64. La cuestión de la reacción de la sociedad ante los delitos que entrañan abusos de poder económico plantea el problema más amplio de la elección de las sanciones más apropiadas. No hay datos empíricos acerca de los efectos relativos de los diferentes tipos de sanciones debido a la poca frecuencia con que se encarcela a gente por esos delitos 45/ y a la consiguiente falta de base científica para establecer comparaciones. Algunos analistas sostienen que a los delincuentes de posición elevada ya se les castiga y disuade más que suficiente por el solo hecho de procesarlos y declararlos culpables, y que, en consecuencia, basta con sentencias suspendidas, multas nominales, o breves períodos de libertad condicional o de servicios a la comunidad. Los jueces que tienden a identificarse con esos delincuentes suelen ofrecer esta explicación de su indulgencia en tales casos. También se invoca la posibilidad de la inhabilitación profesional como un castigo suficiente por sí mismo 46/.

65. Las sanciones adoptadas hasta la fecha casi nunca han guardado proporción con el problema. Las inhabilitaciones profesionales impuestas por asociaciones profesionales de autodefensa pueden no ajustarse a la posible gravedad del delito. Las multas impuestas por organismos reguladores, o incluso por órganos de justicia

---

44/ S.C. Versele, "Equité et justice", 1978 (inédito).

45/ Véase asimismo Kenneth Mann, Stanton Wheeler y Austin Sarat, "Sentencing the white-collar offender: choosing among alternative sanctions", American Criminal Law Review, vol. 17, No. 4, primavera de 1980, págs. 479 a 500, y el estudio de Clinard y otros, op. cit., en el cual se concluía que el 85% de las sanciones impuestas a las empresas delincuentes eran de índole administrativa, y que no se sometía a las empresas a todo el peso de las leyes que les eran aplicables.

46/ En la Novena Conferencia árabe de defensa social (convocada en preparación del Congreso de El Cairo, del 3 al 6 de julio de 1978) se recomendó la imposición de duros castigos a quienes cometieran el delito de abuso del poder, además de la prohibición de desempeñar ningún cargo en el que pudieran explotar su poder y de confiscación de lo que hubieran acumulado de manera ilícita.

penal, han venido siendo modestas. Cuando se han exigido multas más sustanciales, por ejemplo, a empresas, su pago apenas si ha planteado un problema y generalmente el costo se ha traspasado a los consumidores. Todavía es raro que se impongan sanciones penales. Las penas "ejemplares" de cárcel se han utilizado sobre todo por el valor simbólico que tienen al reafirmar que el sistema de justicia penal funciona imparcialmente, pese a que, básicamente, no parece que eso sea cierto. Aunque se les encarcele, los ricos tienden a estar sometidos a regímenes menos rigurosos en instituciones menos opresivas, y muchas veces pueden pagar para que se les dé un trato de favor.

66. Si se aspira a que los sistemas de justicia penal y civil puedan dispensar una justicia imparcial, deben encontrar una base más equitativa de funcionamiento. A fin de garantizar que no se trate a los poderosos de manera diferente que a los demás, podrían aplicarse de manera más generalizada a los primeros penas convencionales, como las de prisión, lo cual demostraría a quienes creen estar por encima de la ley que, en realidad, no es así. Se ha sugerido que la violenta impresión que produce el verse preso durante un período breve podría ser un elemento disuasivo eficaz en el caso de delincuentes no convencionales 47/. Cabría aducir que este criterio es contrario a la tendencia cada vez mayor a eliminar los períodos breves de encarcelamiento, y que además es discriminatorio por ser demasiado indulgente, que al igual que se hace con los delincuentes convencionales, cuanto mayor sea el daño infligido, más larga debería ser la sentencia de prisión 48/. Análogamente, debe aumentarse la cuantía de las multas a fin de que guarde proporción con los perjuicios causados, pero incluso la multa cuantiosa se puede compensar fácilmente mediante las ganancias de las empresas. Evidentemente, estas cuestiones no se pueden resolver de golpe; requieren un estudio cuidadoso y una puesta en práctica juiciosa.

67. Se han utilizado diferentes tipos de medidas, proporcionadas al carácter del delito y a los valores que se protegen. Algunos países - como los de Europa oriental - imponen fuertes sanciones por los delitos económicos, especialmente los que se interpretan como delitos contra la propiedad socialista. Otros países están empezando a imponer penas de prisión con más frecuencia.

68. Algunos países cuentan con disposiciones especiales para indemnizar a las víctimas de delitos económicos y de otro tipo, según los medios del delincuente. Puede exigirse indemnización por ejemplo, en el caso de delitos especiales como la quiebra fraudulenta (Reino Unido). También existen diversas disposiciones relativas a requerimientos judiciales, mediación y arbitraje. Sin embargo, las

---

47/ Véase asimismo Klaus Tiedemann "Crime and the abuse of power: offences and offenders beyond the reach of law?" (Informe General de la Fundación Internacional Penal y Penitenciaria para el Coloquio entre Asociaciones celebrado en Bellagio del 21 al 24 de abril de 1980).

48/ En el Japón, se impone a veces una pena considerable de prisión a los responsables de calamidades industriales en gran escala. Cuando la evasión fiscal se efectúa respecto de grandes sumas también se puede castigar con una sentencia de prisión. Véase Yoshio Suzuki, "The role of criminal law in the control of social and economic offences", UNAFEI Resource Materials, No. 15, 1978.

disposiciones especiales en esta esfera suelen tener un carácter restrictivo que limita el ámbito de su aplicabilidad y el número de casos en que pueden utilizarse.

69. En las reuniones preparatorias de expertos se pidió un esfuerzo sostenido para elaborar medios más adecuados y eficaces de reprimir los delitos económicos, especialmente los cometidos por empresas. Se consideró también que era preciso resolver el problema de la disparidad entre las sanciones que se podrían imponer y las que efectivamente se imponen y ejecutan. Dado que el objetivo de todo enfoque de la penalización era la protección de los intereses y valores que se identifican como de la comunidad, que varían según los países, se recomendó que se utilizara una combinación apropiada de sanciones materiales, como multas punitivas (comprendidas las multas múltiples), la confiscación de las ganancias ilegales, los mandamientos encaminados a poner fin a una actividad (con sanciones eficaces en caso de desacato) y la prisión de los altos cargos de las empresas en casos de conducta imprudente, persistente, intencionada o sumamente nociva. Podrían imponerse sanciones contra los actos nocivos y las tentativas de cometer actos que entrañen posibles daños. La inhabilitación profesional o el cierre de empresas, con prohibición de actuar en todos los sectores de la industria en que hubieran cometido delitos flagrantes, así como otras medidas, de preferencia a expensas de la empresa, pueden servir como sanción muy eficaz, siempre que se tengan debidamente en cuenta los derechos del acusado hasta que se haya probado su culpabilidad.

70. Se recomendó que las Naciones Unidas sugiriesen directrices legislativas sobre los delitos de las empresas. Así, los distintos países podrían ajustar su propia legislación nacional conforme a sus propios sistemas y circunstancias, sin descuidar las garantías procesales ni las normas sobre presentación de la prueba como instrumentos indispensables de la justicia penal.

71. El establecimiento de un sistema de sanciones más justas y proporcionadas es uno de los problemas a que harán frente en el futuro los investigadores y los encargados de formular políticas. Se ha avanzado algo hacia el logro de esos objetivos en países en que se atribuye especial importancia a la responsabilidad social y en los que se han elaborado algunas normas para tratar a los privilegiados. Otros países están tratando de elaborar una gama de sentencias más amplia y más eficaz <sup>49/</sup>. Es preciso estudiar diversas modalidades y seguir avanzando si se aspira a hacer frente con eficacia a los difíciles y reiterados problemas del abuso económico en el contexto de las prioridades nacionales y de las necesidades del desarrollo.

---

<sup>49/</sup> Véase, por ejemplo, Suzuki, op. cit., y Y. Fujinaga (documento preparado para la reunión interregional de expertos sobre este tema). En los Estados Unidos, la Criminal Code Reform Act (Ley de reforma del código penal) de 1977, que ya se ha presentado al Congreso, ampliaría esa gama y aumentaría mucho los límites máximos de las multas, además de permitir variantes de multas, como el doble de la ganancia monetaria obtenida por el acusado o el doble del perjuicio causado a la víctima, según qué suma sea mayor.

e) Estrategias preventivas

72. Se ha reconocido que los costos sociales y materiales de la prevención del delito son menores que los de la lucha contra la delincuencia, y sus efectos son más duraderos. Sin embargo, se trata ahora de impedir los abusos del poder económico: la cuestión es complicada y no tiene solución fácil, dado especialmente que entraña muchos aspectos.

73. Como el poder económico suele estar muy vinculado al poder político y social - sea directamente o en forma más sutil - cabe afirmar que las reformas estructurales son la única manera de impedir que se abuse de él. Así, una redistribución del poder en el sentido de lograr más igualdad podría ser la solución definitiva contra el abuso de poder 50/.

74. Al mismo tiempo, el ejercicio del poder debería ser más responsable, lo cual serviría como mecanismo automático de control de los abusos. Cuanto más abierto esté un sistema a la inspección, menos oportunidades habrá de que se perpetúen los abusos y habrá más posibilidades de corregirlos. Hace falta un público educado y vigilante para que un sistema de ese tipo cumpla con su objetivo 50/.

75. Además de estos enfoques generales destinados a impedir diferentes tipos de abuso del poder, cabe instituir estrategias específicas para impedir los abusos del poder económico. Entre las más eficaces podrían figurar las basadas en la premisa de que conviene más combatir la delincuencia económica por medios económicos, igual que lo sería combatir la delincuencia organizada con medios orgánicos. Además de las diversas medidas económicas e institucionales, se trata también de emplear un criterio de costo/beneficio al formular decisiones de política sobre las formas y las operaciones industriales y comerciales, con miras a reducir al mínimo las posibilidades de abuso doloso. Por ejemplo, se ha sugerido la posibilidad de concentrar los esfuerzos de prevención en los puntos críticos (más vulnerables) del sistema económico y estructurar las operaciones de estructura de modo que aumente la responsabilidad en todas sus etapas, con lo cual se reducirían las posibilidades de abuso 51/. También se han sugerido otros enfoques, como la concesión de permisos o licencias a empresas nacionales y extranjeras que comercian con ellas, la participación de los trabajadores en la gestión, la designación de directores encargados de los intereses del público y el establecimiento de tribunales de accionistas para aumentar la responsabilidad. También se han pedido mejoras en los sistemas de justicia reguladora para aumentar su eficacia y reducir al mínimo la influencia de los grupos de intereses especiales 52/.

---

50/ Véase, por ejemplo, John Braithwaite, Inequality, Crime and Public Policy, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1979.

51/ Leszek Lernell. Przestępczość Gospodarcza: Zagadnienia społeczno-ekonomiczne /Delincuencia Económica: cuestiones socioeconómicas/ (Varsovia, Wydawnictwo Prawnicze, 1965). Véase también Braithwaite, op. cit.

52/ Véase también Robert A. Kagan, Regulatory Justice (Nueva York, Russell Sage Foundation), 1978.

76. En algunas economías de mercado, se han propuesto medidas para reducir la concentración del poder y disolver los conglomerados y las sociedades de cartera que aplican prácticas comerciales restrictivas. También se pueden establecer comisiones nacionales de la Bolsa para alentar las prácticas justas e investigar las infracciones de las leyes. Se puede promover la regulación de la fijación de precios entre empresas mediante sistemas de información e investigación y normas jurídicas sobre la fijación de precios con arreglo al "principio de la independencia". Si se utilizan los intercambios internacionales de información sobre normas reguladoras estrictas contra las empresas transnacionales, pueden servir para que los países adopten medidas idóneas. Los países en desarrollo tienen la oportunidad especial de elaborar sus políticas y prácticas a fin de evitar las oportunidades de abusos que obstaculizan el desarrollo económico.

77. El papel de la legislación y del sistema de la justicia penal ha sido estudiado con algún detalle, así como sus posibilidades en materia de prevención. Es posible que en este caso la cuestión crucial sea la de averiguar en qué circunstancias tienen efectos disuasivos las leyes y su aplicación 53/. La aplicación imparcial de leyes justas y equitativas tendría evidentemente más fuerza preventiva que la actual situación aleatoria y profundamente injusta y fomentaría el respeto de las estipulaciones de un sistema que dispensaría la justicia imparcialmente para todos y limitaría el abuso de los privilegios económicos y de otro tipo.

78. También se ha sugerido la autorregulación de quienes tienen poder económico como medio de impedir los abusos y combatirlos. Por ejemplo, podría alentarse a las asociaciones profesionales y las empresas comerciales a elaborar códigos de conducta ética, e impartir ésta en las escuelas de administración de empresas (aunque muchos hombres de negocios no han seguido estudios académicos en la materia). En varios países se observa una tendencia en este sentido, especialmente en respuesta a los llamamientos a una mayor responsabilidad social en el mundo de los negocios hechos a raíz de los discutibles escándalos de pagos de mediados del decenio de 1970 54/. Sin embargo, las evaluaciones científicas de algunos códigos empresariales de conducta ética revelan que tienden a prestar mayor atención a los comportamientos ilegales y antiéticos que pueden disminuir las utilidades de una empresa (por ejemplo, conflictos de intereses, apropiaciones indebidas, embriaguez), y menos atención a la conducta ilegal y antiética que pueden aumentar esas utilidades

---

53/ Véase, por ejemplo, Robert F. Meier y Gilbert Geis, "The abuse of power as criminal activity: toward an understanding of the behavior and methods for its control" (monografía preparada para la reunión interregional de expertos sobre este tema), y M.K. Block, F.C. Mold y J.G. Sidak, "The deterrent effect of anti-trust enforcement: a theoretical and empirical analysis". Stanford, California, Stanford University, Centro de estudios econométricos del sistema de justicia, diciembre de 1978.

54/ Véase, por ejemplo, Donald R. Cressey y Charles P. Moore, Corporation Codes of Ethical Conduct (Santa Barbara, California), 1º de febrero de 1980. También cabría aducir que esos códigos podrían cumplir una función simbólica de fijación de normas, cuya adopción y comunicación al personal se puede utilizar para absolver a los altos cargos de su posible responsabilidad penal por los delitos de las empresas.

(por ejemplo, contaminación, condiciones peligrosas de trabajo, manufactura y venta de productos peligrosos), aunque los códigos de empresa suelen decir o implicar claramente que las utilidades no deben adquirirse sino por medios éticos 55/. Aunque se han logrado progresos en cuanto a establecer condiciones de trabajo y productos menos peligrosos, y en la protección ambiental, es probable que se deba, en gran medida, a las presiones gubernamentales y del público. Por lo general, no existen procedimientos idóneos para imponer el cumplimiento de las disposiciones pertinentes, pero existen algunos indicios de que si la amenaza de acción oficial es bastante clara, las empresas y otras instituciones pueden establecer mecanismos de policía interna por medio de "funcionarios de vigilancia" u otros medios, aunque su eficacia sea discutible. Pueden idearse medidas para proteger a los empleados que denuncian abusos de poder cometidos por sus organizaciones, pero las denuncias deben estar sometidas a procedimientos jurídicos correctos, de manera que no se acuse a los poderosos de infracciones falsas.

79. Las presiones de los consumidores y las demandas colectivas ante los tribunales han servido para promover la adopción de normas oficiales encaminadas a impedir el fraude a los consumidores: esas normas deben contar con el apoyo de subvenciones y la exención de impuestos. Para imponer con éxito el cumplimiento de las normas de protección del consumidor es preciso que exista simbiosis entre unos mecanismos reguladores gubernamentales eficaces y medios oficiales y no oficiales de fomentar la presión de los consumidores sobre los poderosos. La creación de cooperativas brinda la posibilidad de que los consumidores fiscalicen activamente las decisiones administrativas y el establecimiento de normas de calidad. También la presión sindical para contrarrestar los abusos del poder puede ser eficaz, siempre que los sindicatos no estén movidos por el ánimo de obtener privilegios.

80. El principio de difusión puede tener un efecto saludable al revelar los posibles abusos a la investigación pública y disuadir a los posibles transgresores. Ello puede entrañar la publicación de informes gubernamentales anuales de todas las denuncias, investigaciones y acciones encaminadas a imponer el cumplimiento de la ley contra quienes abusan del poder económico, así como otros medios de fomentar la responsabilidad, entre ellos la designación de ombudsmen para que actúen en relación con las denuncias de los consumidores y otras denuncias, las comisiones permanentes de investigación, las auditorías obligatorias de cuentas y otros mecanismos independientes para controlar los abusos del poder. Puede también significar la utilización de la publicidad como sanción en sí misma, los anuncios correctores, etc.

81. También se ha sugerido que, además de sancionar los abusos del poder económico, debe premiarse a las empresas que se comporten correctamente, por ejemplo con una publicidad positiva para las empresas que acaten cabalmente la ley. La prensa y demás medios de comunicación social tienen una función clave que desempeñar en la revelación de los abusos y la exigencia de medidas correctoras o preventivas.

---

55/ En algunos países se han introducido cursos de ética en algunas escuelas superiores de administración de empresas y universidades. Véase, por ejemplo, Codes of Ethics in corporations and trade associations and the Teaching of Ethics in Graduate Schools. (Estudios realizados para el Ethics Research Center. Princeton, N.J., Opinion Research Corporation, 1979).

Sobre todo, el sine qua non de una acción preventiva eficaz es que el público esté informado y alerta, sensible a las posibilidades de abusos, y en condiciones de unirse para prevenir los abusos y resistirse a ellos.

## 2. Medidas internacionales

82. La interdependencia económica cada vez mayor de los Estados - en desarrollo y desarrollados - y la internacionalización creciente del comercio se han visto promovidas por el progreso tecnológico y por la apreciación de las ventajas mutuas que brinda la participación en el comercio y el desarrollo. Todas las partes que intervienen en este proceso se han beneficiado, y lo reconocen. Las aportaciones de los países industrializados y sus empresas transnacionales al desarrollo en diferentes regiones del mundo son innegables, pero también lo son los desequilibrios y las depredaciones derivadas de la desigualdad del poder y los abusos a los que muchas veces se han visto expuestos los países menos adelantados en sus tratos con los poderosos con quienes comercian.

83. Ello no significa, por supuesto, que todos los delitos económicos transnacionales entrañen abusos de poder: cuando se cometen con poca frecuencia y por circunstancias, pueden tener efectos limitados y ser más fáciles de controlar mediante la aplicación de políticas nacionales o bilaterales idóneas. Pero cuando se trata de operaciones institucionalizadas y bien planeadas, las consecuencias para los países en desarrollo pueden ser enormes, y los esfuerzos por combatirlos pueden resultar difícilísimos, pues requieren medidas internacionales y nacionales concertadas.

84. El programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo Orden Económico Internacional (resolución 3202 (S-VI) de la Asamblea General) procura establecer estructuras y promover arreglos para un funcionamiento más equitativo y eficaz del sistema económico internacional y aumentar la capacidad de los países en desarrollo para lograr un desarrollo autosostenido. El reconocimiento cada vez mayor de la importancia de las empresas transnacionales en la economía mundial, así como la función que se advierte desempeñan en determinadas prácticas comerciales deletéreas y en casos en que se las acusa de injerencia política, han provocado una tendencia a reforzar los mecanismos jurídicos aplicables a las empresas transnacionales en los planos nacional e internacional y definir de nuevo su papel en el proceso de desarrollo 56/.

85. Es evidente la urgencia de adoptar medidas de control de ese tipo dadas las pruebas de abusos económicos cometidos por entidades poderosas que comercian con muchos países en desarrollo. Ya se han señalado antes la gama y las repercusiones de esos abusos, así como la tendencia a aprovechar los resquicios de la ley y las diferencias que existen entre las legislaciones nacionales. Se necesitan estrategias de colaboración para complementar la legislación nacional y los procedimientos

---

56/ "Progresos realizados en el establecimiento del nuevo orden económico internacional: el papel de las empresas transnacionales. Informe de la Secretaría" (E/C.10/74).



ideados para controlar esas prácticas incorrectas. La adopción de medidas bilaterales, regionales e internacionales de diversos tipos, junto con estrategias conjuntas y los intercambios de información, pueden servir para impedir y refrenar muchos de esos abusos.

86. Las reuniones preparatorias recomendaron, por ejemplo, la cooperación internacional en la investigación y el procesamiento de los distintos casos, mediante el intercambio de información o el acceso a ella y a las pruebas de las que no se dispone sino fuera de la jurisdicción donde se incoa el proceso, y en relación con todos los tipos de delitos cometidos por empresas. La cooperación internacional puede realizarse durante la fase de investigación y durante los procedimientos judiciales. Es preciso que existan sistemas computadorizados para compartir los datos pertinentes, así como una cooperación más estrecha entre los órganos y servicios respectivos que se ocupan del problema en diferentes países (policía, fiscales, funcionarios de Hacienda y de aduanas, etc.), si se aspira a que la acción sea más eficaz.

87. A fin de evitar la explotación de las diferencias entre las legislaciones nacionales y de las complicaciones jurídicas y de procedimiento que favorecen la delincuencia "de los ricos", los juristas deberían conocer mejor las leyes vigentes en los diferentes países, de forma que pudieran ocuparse con más competencia de los casos tanto en el plano internacional como en el nacional. Dado el carácter transnacional de muchos de los abusos ilegales del poder económico, así como la capacidad individual y colectiva de los transgresores para escapar a una ley de cualquier jurisdicción determinada o evitar su cumplimiento, mediante la transferencia de las operaciones según les conviene, se ha recomendado enfáticamente que las leyes y la imposición de su cumplimiento se armonicen a escala regional o internacional, en la medida de lo posible.

a) Normas y directrices

88. Una de las tareas más urgentes sugeridas en las reuniones preparatorias es la elaboración de directrices y normas para la prevención de los abusos transnacionales del poder económico y la lucha contra ellos, a fin de establecer criterios con relación a los cuales puedan los países evaluar sus esfuerzos. Se ha sugerido la adopción de algún tipo de "normas mínimas" en esta esfera. Cuando todavía no sean viables los convenios u otros acuerdos vinculatorios, la adopción de códigos internacionales de conducta puede servir para oficializar y sistematizar un consenso internacional sobre las prácticas aceptables, y dar valor moral a la adhesión a ese consenso. Se está formulando un Código de Conducta para las empresas transnacionales bajo los auspicios de la Comisión de Empresas Transnacionales; se prevén medidas para su aplicación y se está estudiando un mecanismo institucional apropiado 57/. La

57/ "Trabajos relacionados con la formulación de un código de conducta. Informe del Grupo Intergubernamental de Trabajo sobre un Código de Conducta acerca de la labor realizada en sus períodos de sesiones octavo, noveno y décimo" (E/C.10/62); Empresas transnacionales: cuestiones involucradas en la formulación de un Código de Conducta (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 77.II.A.5), y "Empresas Transnacionales: Código de Conducta. Formulaciones preparadas por el Presidente sobre la aplicación del Código de Conducta" (E/C.10/AC.2/14).

Organización Internacional del Trabajo ha preparado también principios y directrices sobre las empresas multinacionales y la política social 58/.

89. También se han formulado o se están elaborando códigos de conducta en varias esferas especiales de actuación de las empresas transnacionales, como las prácticas comerciales restrictivas y la transmisión de tecnología, con especial referencia a los países en desarrollo 59/. También se ha intentado elaborar normas internacionales de contabilidad y presentación de informes, a fin de establecer algunas directrices y normas para los gobiernos y los órganos nacionales de contabilidad sobre la formulación o el examen de los procedimientos de presentación de informes y los requisitos de divulgación 60/.

90. El Grupo de Expertos también se ha ocupado del problema de la fijación de precios de transferencia y de la evasión de impuestos con miras, en especial, a ayudar a los países en desarrollo en sus esfuerzos para combatir la evasión y la evitación de impuestos 61/. Se tiene la intención de realizar estudios sobre los mecanismos que se utilizan para evadir o evitar los impuestos en relación con las transacciones que se realizan en un contexto internacional (y también en relación con la fijación de precios de transferencia y los paraísos fiscales), las posibles soluciones de los problemas de evitación y evasión de impuestos, y los acuerdos bilaterales y multilaterales de asistencia mutua en la recaudación de impuestos y

---

58/ OIT. Declaración Tripartita de Principios sobre las empresas multinacionales y la política social. Ginebra, 1977.

59/ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Proyecto de conjunto de principios y normas equitativos, convenidos multilateralmente, para controlar las prácticas comerciales restrictivas (TD/RBP/CONF/10), aprobado por la Conferencia el 22 de abril de 1980 para su transmisión a la Asamblea General, y Proyecto de Código Internacional de Conducta para la Transferencia de Tecnología (TD/Code TOT/20, de 16 de noviembre de 1979).

60/ Véase "Normas internacionales de contabilidad y presentación de informes: Labor de las Naciones Unidas" (E/C.10/AC.3/1); "International standards of accounting and reporting: a comparative study" (E/C.10/AC.3/2); "International standards of accounting and reporting: comparison of various reporting standards with the minimum items proposed by the Group of Experts" (E/C.10/AC.3/3); e International Standards of Accounting and Reporting for Transnational Corporations (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: II.77.11.A.17).

61/ "Cuestiones de tributación internacional: Informe del Secretario General" (E/1980/11). El Consejo Económico y Social aprobó el 28 de abril de 1980 la resolución 1980/13 en la que instaba al Grupo de Expertos a acelerar su trabajo sobre evasión y evitación internacional de impuestos, a fin de elaborar a la mayor brevedad propuestas de cooperación internacional para luchar contra dicha evasión y evitación.

en la armonización, con el tiempo, de las políticas fiscales. También se ha iniciado la labor de armonización y unificación del derecho mercantil internacional, con la colaboración de los diversos órganos y organizaciones competentes en la materia 62/.

91. Las iniciativas adoptadas destacan la preocupación nacional e internacional por los posibles aspectos negativos (y también positivos) de las actividades y las transacciones internacionales en los negocios y en el comercio, especialmente desde el punto de vista de asegurar unos arreglos más equitativos entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo. Es necesario coordinarlos e integrarlos, siempre que sea posible, si se quiere aumentar su utilidad. Aunque esas iniciativas suelen carecer de disposiciones eficaces para imponer su cumplimiento, son indispensables para el establecimiento de un marco común de acción contra los problemas a que hacen frente muchas naciones y de una base para la cooperación mutua. Las reuniones preparatorias consideraron que la eficacia de esas iniciativas se vería realzada si se establecía un mecanismo adecuado que realizara investigaciones e impusiera el cumplimiento de la ley.

b) Otras iniciativas

92. También se han adoptado otras iniciativas en el plano internacional relacionadas con los problemas que se examinan. La importancia cada vez mayor que se da a la protección del medio ambiente en vista de los peligros que corre la biosfera ha llevado a la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, que se ocupa de diversas actividades. Si bien hacen falta otras estrategias preventivas a este respecto, el derecho penal podría tener un efecto disuasivo importante, si se utiliza bien. Sería conveniente que el Grupo de Expertos sobre Derecho Ambiental, de reciente creación, tuviera en cuenta este aspecto y utilizara el número cada vez mayor de aportaciones criminológicas en esta esfera (véase A/CONF.87/9) 63/.

93. La creciente preocupación internacional por la protección del consumidor se refleja en una reciente resolución del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, que pide la preparación de un amplio informe sobre este tema, que incluya, entre otras cosas, propuestas de normas y otras medidas adecuadas cuya adopción pudieran considerar los Estados, teniendo en cuenta, en particular, las necesidades y problemas de los países en desarrollo y las contribuciones en esta esfera de los diversos órganos de las Naciones Unidas (resolución 1979/74 del Consejo Económico y Social). Las medidas contra el fraude al consumidor deben constituir una parte importante de cualesquiera directrices que se establezcan a este respecto.

---

62/ Véase "Actividades en curso de las organizaciones internacionales en relación con la armonización y unificación del derecho mercantil internacional" (A/CN.9/192) y el Informe de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional sobre la labor realizada en su 12.º período de sesiones (Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 17 (A/34/17)).

63/ Véase también G.O.W. Mueller, "Offences against the environment and their prevention: an international appraisal", Annals of the American Academy of Political and Social Science (1979), y Riuichi Hirano, "The criminal law protection of the environment". Informe presentado al 12.º Congreso internacional de derecho penal, celebrado en Hamburgo en septiembre de 1979.

94. De conformidad con las recomendaciones del Comité sobre Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, se realizará un estudio y un análisis orientados hacia las medidas de formulación de política a fin de ayudar a elaborar estrategias y medidas de prevención de la delincuencia económica, que afecta en especial a las naciones menos ricas, y de lucha contra esa delincuencia. El estudio, que se realizará en cooperación con el Centro de las Naciones Unidas sobre las empresas Transnacionales, tendrá también en cuenta cuestiones como la corrupción desde una perspectiva criminológica. Las directrices que se elaboren como parte de este proyecto se basarán, entre otras cosas en las conclusiones y las recomendaciones del Sexto Congreso.

c) Colaboración regional y subregional

95. Algunas veces puede lograrse con más facilidad la cooperación práctica entre países con circunstancias y criterios análogos. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos ha ayudado a crear un modelo de tratado fiscal bilateral, y ha formulado mecanismos de consulta para evitar que haya controversias internacionales en torno a la aplicación de controles nacionales de seguridad y de leyes antimonopolísticas: ha elaborado asimismo una serie de directrices sobre las empresas transnacionales (al igual que ha hecho la Comunidad Económica Europea), así como directrices concretas sobre la fijación de precios de transferencia 64/, para que los Estados miembros las tengan en cuenta. El Consejo de Europa ha tratado de elaborar principios y normas conjuntas de política penal en materia de delincuencia económica, y ha tratado de mejorar la asistencia mutua en esta esfera 65/. Los países escandinavos, con su tradición de estrecha colaboración entre sí, han aprobado una convención sobre asistencia mutua en cuestiones fiscales. Los países del Pacto Andino han tratado de mancomunar su poder económico para adoptar una política común hacia las empresas transnacionales, que impone varias restricciones a fin de impedir la salida masiva de las utilidades y comprende otras disposiciones innovadoras.

96. En el marco del Consejo de Asistencia Económica Mutua se ha propuesto un plan general de robustecimiento de la cooperación en la prevención de la delincuencia contra la propiedad social y la lucha contra la delincuencia, el cual contempla un análisis de las cuestiones nacionales e internacionales que intervienen en el estrechamiento de la cooperación en esta esfera entre los Estados socialistas miembros del Consejo, con objeto de utilizar su experiencia colectiva en la lucha contra la delincuencia económica, así como de establecer una gama de medidas para promover e integrar los esfuerzos a este respecto entre las autoridades y los servicios competentes (comprendidos los sistemas jurídicos y los organismos represivos, los órganos públicos de fiscalización y los colectivos nacionales e internacionales de producción) 66/.

---

64/ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Transfer Pricing and Multinational Enterprises (París), 1979.

65/ Consejo de Europa. Anteproyecto de recomendaciones del Select Committee on Economic Crime. Estrasburgo, 13 de febrero de 1980, e "Informe del Coloquio sobre evitación y evasión fiscales internacionales", 3 a 7 de marzo de 1980.

66/ Colectivo de Autores Internacionales: "Problemas de la cooperación entre los miembros del CAEM en la prevención de la delincuencia contra la propiedad social", en Prestuplenya sovershennye v ukhode Kóhozyastvennoi deyatel'nosti /Delincuencia económica/: Coloquio Internacional, Szeged, 2 a 6 de octubre de 1978, (Budapest, 1979), págs. 398 a 408.

d) Medidas no gubernamentales

97. Las iniciativas internacionales no gubernamentales y populares pueden poner coto a los abusos vinculados con el poder económico, especialmente por parte de movimientos reforzados internacionales del consumidor (por ejemplo, por conducto de la Organización Internacional de las Uniones de Consumidores), e iniciativas mundiales de protección del medio ambiente (Vigilancia Mundial, Planetary Citizens, etc.). Los movimientos sindicales internacionales (como la Federación Sindical Mundial y la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres) también pueden hacer importantes contribuciones. A las organizaciones no gubernamentales que intervienen activamente en la prevención del delito y en la justicia penal les incumbe asimismo una función especial, y algunas han demostrado ya su preocupación en cuanto al abuso de poder. Las cuatro principales organizaciones que intervienen activamente en la esfera del delito (la Sociedad Internacional de Criminología, la Sociedad Internacional de Defensa Social, la Asociación Internacional del Derecho Penal y la Fundación Internacional Penal y Penitenciaria) se han ocupado de algunos de los aspectos más destacados de este problema en sus congresos y publicaciones, y convocaron un coloquio preparatorio especial sobre este tema para el Congreso, en cuyo coloquio se aprobó una resolución conjunta en la que se exhortaba a intensificar la acción internacional en esta esfera (E/1980/NGO.3). Esas organizaciones pueden aportar una valiosa contribución científica y una amplia base de apoyo profesional al aumento de la repercusión global de las iniciativas internacionales en toda esta esfera.

B. Abuso de poder público

98. En cualquier sistema político que funcione dentro del marco del imperio del derecho, uno de los objetivos importantes de la política pública es controlar los abusos de poder y asegurar que los representantes elegidos y los funcionarios responsables (funcionarios públicos) deban rendir cuentas del adecuado ejercicio del poder. El problema del abuso de poder en la función pública es un importante tema de estudio, debido al elevado costo de este mal desde el punto de vista político, ético y socioeconómico. El abuso de poder en el sector público puede debilitar la confianza pública y la fe en el gobierno, reducir la capacidad del gobierno de cumplir sus funciones efectivamente, subvertir sus obligaciones ante los ciudadanos e imponer cargas financieras innecesarias a los contribuyentes. La capacidad que tiene un sistema político de prevenir, detectar, castigar y contener dichos abusos repercutirá directamente en su legitimidad y en su estabilidad a largo plazo.

99. Los abusos de poder público pueden clasificarse de diversas maneras, en categorías que incluyen los abusos internacionales y nacionales: los primeros suponen la violación de normas del derecho internacional, como la Carta de las Naciones Unidas, que piden la coexistencia pacífica entre los Estados; los abusos de poder público nacional menoscaban la base jurídica de la coexistencia pacífica entre los ciudadanos. Dichos actos causan graves daños, ya sea porque infringen los derechos individuales o porque son contrarios a intereses legítimos generales. Es evidente que no es fácil trazar la frontera entre el abuso de poder económico y el abuso de poder público, dado que las mismas condiciones y factores pueden facilitar la comisión de ambos. En consecuencia, también son pertinentes al abuso de poder público la mayoría de las observaciones hechas anteriormente. En los siguientes párrafos se hacen resaltar los aspectos que corresponden específicamente al abuso de poder público.

1. Políticas nacionales para la prevención y el control de los abusos de poder público

100. En las reuniones preparatorias se hizo hincapié en que el proceso democrático excluía gran parte de los abusos delictivos de poder público, o por lo menos facilitaba su descubrimiento; la ausencia de dicho proceso y la falta de canales legítimos para reparar agravios derivados de injusticias y abusos persistentes solían generar sentimientos de irritación y resentimiento y podían llevar a conflictos violentos. Para determinar si un abuso de poder debe tipificarse como delito o no, hay que tener en cuenta debidamente no sólo las leyes nacionales sino también los instrumentos internacionales que establecen normas para la observancia de derechos humanos fundamentales y que favorecen el desarrollo progresivo del derecho internacional. Entre éstos figuran el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyos artículos 6, 7, 8, 15, 16 y 18 no pueden suspenderse ni siquiera en caso de emergencia o "necesidad", de conformidad con el artículo 4. La prohibición de delitos del estilo de los juzgados en Nuremberg a los que se hace referencia en el proyecto de código de delitos contra la paz y la seguridad de la humanidad es un tema que se ha tratado en las deliberaciones sobre medidas internacionales contra los abusos de poder público. También es necesario observar las normas de las Naciones Unidas en la esfera de la justicia penal, con especial referencia a las

Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, el proyecto de principios sobre el derecho a no ser arbitrariamente detenido ni preso y el Código de Etica Médica.

a) Legislación

101. La ley, que enuncia los valores de una determinada sociedad, muchas veces no ha sido instrumento efectivo de control social de quienes abusan del poder público, dado que éstos pueden modelarla para su propio provecho o el de otros. La complejidad, las contradicciones y la obscuridad de algunas disposiciones jurídicas pueden limitar su utilidad, efecto que también pueden causar las cláusulas restrictivas o, al contrario, las interpretaciones excesivamente inclusivas (por ejemplo, de la exigencia de obedecer a una autoridad superior) 67/. Al igual que en el caso de los abusos económicos, las leyes que afectan la conducta de quienes ejercen el poder público pueden también violarse porque no siempre son adecuados los esfuerzos para hacerlas cumplir.

102. La facilidad y la impunidad con que pueden cometerse abusos de poder público cuando los controles son insuficientes pueden llevar a perpetuar dichos abusos: su descubrimiento, enjuiciamiento y castigo pueden bloquearse eficazmente, dado que pueden haberse subvertido los órganos encargados de dichas funciones. La eliminación de las pruebas documentales, el subterfugio, las negociaciones y los acuerdos secretos y los encubrimientos son característicos del abuso de poder público. Es necesario reformar las leyes sobre evidencias, pruebas y responsabilidad (como en el caso de los delitos económicos) de muchos países, para facilitar el descubrimiento, la investigación y el procesamiento de los delitos que involucren abuso de poder público.

103. Además, la esfera normativa comprende no sólo el derecho penal sino también todos los tipos de sistemas legales (administrativo, civil, disciplinario, ético, deontológico, de uso social, etc.). Se ha sugerido una fórmula legislativa que abarca las principales características de los abusos de poder público, más como directriz general y base para el estudio que como disposición concreta: "Quien teniendo grandes poderes públicos abusa de ellos en bien propio o de otros, valiéndose de medios fraudulentos o violentos, y causa grandes daños a los derechos individuales o a los intereses individuales o generales o atenta contra los derechos humanos, será pasible de sanciones penales" 68/. Es probable, sin embargo, que en las disposiciones legislativas prácticas haya que definir casos concretos de abuso con más precisión, dado que de lo contrario pueden producirse juicios arbitrarios y desigualdades en las sentencias o el tratamiento. Además, al igual que

---

67/ Véase también Jacques Verhaegen, La protection pénale contre l'excès du pouvoir et la résistance légitime à l'autorité (Bruselas, Emile Bruylant, 1969).

68/ Alessandro Malinverni "El abuso de poder público" (informe general de la International Society of Social Defence al coloquio entre asociaciones celebrado en Bellagio en abril de 1980).

en el caso de los delitos económicos, es necesario establecer un nuevo cuerpo doctrinal de derecho penal, que fue creado originalmente para tratar la delincuencia tradicional, de modo que pueda ser actualizado para ocuparse de manera más eficaz del delito no tradicional, que supone abuso de poder público, sobre todo con respecto a la culpabilidad, la responsabilidad y el peso de las pruebas. Algunas doctrinas sobre la responsabilidad en esta esfera, ya incorporadas a las legislaciones nacionales, son interesantes por cuanto utilizan como base de evaluación de costos-beneficios la proporción de daño y beneficio social causado por los actos en cuestión, criterio socialmente pertinente 69/.

b) Organización institucional

104. El poder judicial puede favorecer (o dejar de impedir) los abusos de poder público mediante "el uso alternativo de la ley", interpretando disposiciones vigentes con una cierta tendencia parcial en vez de objetivamente como debería. El tratamiento preferencial es una variante de esto, al igual que la filtración selectiva de información, que en casos extremos puede implicar complicidades reales. Pueden crearse cortes o tribunales administrativos especiales para entender en casos de denuncias de abusos cometidos por funcionarios públicos; dichos organismos pueden ordenarse de forma que estén mejor informados y sean menos costosos que los tribunales ordinarios y establezcan sus propios reglamentos, incluso en materia de admisión de pruebas.

105. La separación de poderes ofrece un sistema de controles y equilibrios. En las reuniones preparatorias se ha hecho hincapié en que debe garantizarse la independencia del poder judicial como disposición constitucional normativa, y en que deben tomarse medidas administrativas y financieras adecuadas para asegurar su imparcialidad en la práctica. Ello debe ir necesariamente acompañado del establecimiento de una autoridad procesal independiente o de otros tipos de procesamiento libres de interferencias políticas; también puede contarse con el medio del fiscal privado o especial para casos de denuncias de abuso de poder público. En algunos países se han nombrado dichos fiscales como resultado de abusos de poder público o debido a sospechas de que se habían producido, y se han promulgado leyes especiales para prevenir y combatir dichos abusos.

106. En las reuniones preparatorias se ha hecho hincapié asimismo en que un gobierno responsable y sensible tiene que demostrar su respeto a los derechos humanos fundamentales, entre otros el derecho de acceso al sistema judicial con la plena aplicación del proceso establecido y la observancia de los derechos de las

---

69/ Así, por ejemplo, en el artículo 217 del Código Penal polaco se prevén penas en los casos de desgobierno debido a que el funcionario no cumplió sus deberes o sobrepasó su autoridad, de conformidad con la gravedad del daño causado; la responsabilidad penal se excluye, sin embargo, si el funcionario actuó dentro de los límites de los riesgos admisibles "especialmente cuando la posibilidad de conseguir ventajas supera considerablemente la probabilidad de que se produzcan daños". Krzysztof Poklewski-Koziell (documento preparado para la reunión interregional de expertos sobre este tema).



personas detenidas o presas, antes del procesamiento, durante él y una vez pronunciada la sentencia, y el mantenimiento de la jurisdicción de los tribunales civiles.

107. En las zonas rurales, hay muchas oportunidades de establecer consejos de aldea (por ejemplo, los panchayats en la India, y los barangay en Filipinas), que conservan elementos del funcionamiento de la justicia tradicional y sirven como mecanismos para fomentar la responsabilidad de los dirigentes rurales locales. El principal criterio para la eficacia de dichas instituciones es que permitan la evolución "de una administración burocrática a una administración democrática o a una mezcla de ambas" 70/. Los vínculos personales y la accesibilidad y flexibilidad de tales representantes les permite ser sensibles a las necesidades de las personas a quienes sirven y, en consecuencia, dar al gobierno local la vitalidad que suele perderse en los procesos burocráticos. Hay mucho que aprender de esta experiencia, no sólo para copiar tales instituciones en otros lugares, sino también para mejorar la calidad de cualquier administración local o administración de otro tipo que corra el peligro de volverse rígida y, en consecuencia, de no responder a las necesidades públicas.

c) Otras medidas

108. Se deben tomar otras medidas especiales aplicables a situaciones o instituciones determinadas; por ejemplo, las cárceles. Entre tales medidas deben figurar la inspección periódica, por una autoridad independiente, de los siguientes aspectos: las instituciones o instalaciones utilizadas para la retención o detención de delincuentes por cualquier período de tiempo; las posibilidades de acceso a asociaciones voluntarias u organizaciones de beneficencia; publicaciones especiales tales como artículos de periódicos sobre las condiciones de las cárceles; estudios comparativos sobre la situación de personas sometidas a detención preventiva, y otras iniciativas encaminadas a favorecer la observancia de los derechos humanos. A este respecto, se ha recomendado que los Estados Miembros acepten visitas periódicas de organizaciones regionales e internacionales dedicadas a la protección de los derechos humanos y faciliten la difusión de la información elaborada por dichas organizaciones.

109. Entre los derechos que hay que garantizar, está el derecho a un examen médico por un médico que elija el recluso, y por un psiquiatra en caso de que el médico u otro profesional así lo recomiende. También son necesarios el ombudsman y mecanismos de examen judicial u otros medios para examinar, atender quejas y reparar agravios, incluidos los de los reclusos 71/. A este respecto, en las reuniones preparatorias se consideró muy conveniente establecer programas de enseñanza y

---

70/ P.R. Dubhashi, Rural Development Administration in India (Bombay, Popular Prakashan, 1970); véase también Universidad de Londres, Instituto de Estudios del Commonwealth, "A revival of local government and administration: collected seminar papers, 1978" y La reforma de la administración local: análisis de la experiencia de determinados países (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.75.II.H.1).

71/ Véase, por ejemplo, Stanley Anderson, "El ombudsman y las prisiones en Escandinavia", Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, vol. 66, No. 3-4, 1978, págs. 211 a 246. Véase también A/CONF.87/7.

capacitación sobre derechos humanos, haciendo hincapié especialmente en los instrumentos y las directrices de las Naciones Unidas a las que ya se ha hecho referencia.

110. Como estrategia de control global, se recalcó que el abuso de poder público era más fácil de controlar dentro de los mecanismos nacionales cuando había fácil acceso a los sistemas de inspección. Un medio necesario de asegurar dicho control y acceso es el principio de la legalidad y la responsabilidad en el uso del poder público, con una vigilancia constante del ejercicio de dicho poder mediante la publicidad y sistemas eficientes de quejas, investigaciones, sanciones jurídicas y medidas disciplinarias en los casos de abuso.

d) Estrategias de prevención

111. El aumento de la responsabilidad del sistema serviría por sí solo como la estrategia de prevención más efectiva para impedir los abusos de poder público. Para ser realmente efectiva, requiere la existencia de una opinión pública informada y alerta, unida por el interés común en la integridad del gobierno y en la preservación de los derechos básicos de los ciudadanos. A este respecto, tiene gran importancia la libertad de expresión y asociación. Además, los funcionarios públicos tienen un papel especial que desempeñar en la protección de valores que promuevan la integridad en la función pública. Por lo tanto, el fomento de normas éticas para los funcionarios públicos es una tarea crucial. Un código de ética para la administración pública, como el elaborado bajo los auspicios del Instituto Internacional de Administración Pública, puede ser instrumento importante a este respecto <sup>72/</sup>. Puede que este código tenga amplia circulación y sea presentado a las autoridades públicas de los Estados Miembros para que formulen observaciones sobre él, con miras a perfeccionarlo y llegar a un consenso. Un código de este tipo, al prescribir normas exigibles de conducta profesional y prohibir ciertas prácticas no éticas y delictivas, serviría para impedir que se utilizaran los cargos públicos para servir a los intereses propios y conseguir ventajas personales, mejoraría la imagen profesional del funcionario público y promovería la confianza pública en el gobierno.

112. Los programas de capacitación para los funcionarios públicos tienen que especificar claramente sus derechos, obligaciones y responsabilidades. Tales programas, que han de ser impartidos antes del servicio y durante el servicio, deben procurar inculcar normas de imparcialidad, eficacia, sensibilidad y responsabilidad en los asuntos públicos. El aumento de la remuneración, la mejora de la condición y la estabilidad en el empleo de los funcionarios políticos y los burócratas podrían reducir las motivaciones que llevan a los abusos de poder.

---

<sup>72/</sup> Por O.P. Dwivedi (para el Instituto Internacional de Administración Pública) "Ethics in the Public Service". El código fue aprobado en el 13.º Congreso Internacional de Administración Pública, celebrado en Abidján en septiembre de 1977. Véase también O.P. Dwivedi, "The State as the offender: reflections on ethics and public policy" (documento preparado para la reunión interregional de expertos sobre este tema).

113. Hay que admitir, sin embargo, que las medidas indicadas anteriormente pueden ser insuficientes para hacer frente a abusos verdaderamente flagrantes y generalizados de poder público por los transgresores más poderosos, entre ellos los Estados. El principio de la responsabilidad del Estado por sus actos ilícitos, incluso los cometidos contra sus propios ciudadanos, debe ser juzgada con referencia a algunas normas internacionales y, en consecuencia, será examinada en dicha perspectiva.

## 2. Medidas internacionales

114. Algunos abusos de poder público solamente tienen dimensiones nacionales o locales; otros pueden ser de carácter transnacional o contravenir determinados instrumentos, acuerdos o normas internacionales. En el último caso, puede ser necesario recurrir a una jurisdicción internacional o a la colaboración práctica bilateral o multilateral entre Estados.

### a) Normas y directrices

115. Algunos de los derechos establecidos en los pactos de las Naciones Unidas sobre derechos humanos están protegidos en los sistemas nacionales, mientras que otros a veces no lo están. Las violaciones de dichos derechos podrían ser consideradas en el seno de órganos internacionales, de conformidad con los procedimientos establecidos en dichos instrumentos. No cabe duda de que la ratificación de los pactos internacionales y su aplicación e incorporación, junto con otras normas y pautas internacionales pertinentes 73/, en la legislación interna y en la práctica de los Estados Miembros, contribuiría enormemente a controlar los abusos de poder público relacionados con infracciones de derechos humanos, incluidas la tortura, las ejecuciones sumarias y las desapariciones de personas. La Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, aprobada por el último Congreso, fue aprobada asimismo por la Asamblea General (resolución 3452 (XXX)). Posteriormente, la Asamblea pidió a la Comisión de Derechos Humanos que elaborara un proyecto de convención sobre el tema, que debería quedar finalizado el próximo año (véase A/CONF.87/8, párrs. 14 y 15). La Comisión de Derechos Humanos trató por primera vez la cuestión de las personas desaparecidas o cuyo paradero se desconoce, en su período de sesiones de 1980 de conformidad con la resolución 33/173 de la Asamblea General y decidió crear un Grupo de Trabajo para que estudiara el asunto 74/.

---

73/ A este respecto, véase también "Normas y directrices de las Naciones Unidas en materia de justicia penal: del establecimiento de normas a su aplicación" (A/CONF.87/8) y la resolución 34/178 de la Asamblea General sobre el derecho de amparo, de hábeas corpus u otros recursos jurídicos con el mismo propósito.

74/ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1980, Suplemento No. 3 (E/1980/13), cap. I, decisión 6; cap. VIII, párrs. 194 a 221; y cap. XXVI, resolución 20 (XXXVI).

116. El proyecto de código de delitos contra la paz y la seguridad de la humanidad, elaborado por la Comisión de Derecho Internacional, se ocupa de los delincuentes más poderosos y de las formas más graves de delito. Esta cuestión será tratada en el próximo período de sesiones de la Asamblea General en el que se decidirá sobre la futura labor en dicha esfera (véase la resolución 33/97 de la Asamblea General y el documento A/35/210). En las reuniones preparatorias de expertos se instó a que se examinaran los asuntos previstos en el proyecto de código y se consideró que era crucial su aprobación para el control de los delincuentes que estaban fuera del alcance de la ley. Un código penal internacional, con mecanismos adecuados de aplicación <sup>75/</sup>, que funcionara bajo la jurisdicción de un tribunal internacional en lo penal mejoraría considerablemente, a juicio de los expertos, los esfuerzos encaminados a prevenir, regular y contener los abusos de poder público. El tribunal no entraría en conflicto con los sistemas judiciales nacionales, sino que funcionaría como alternativa o suplemento de ellos, sobre todo en los casos en que el procesamiento de delincuentes poderosos excediera las posibilidades y los recursos de los países en desarrollo.

117. Las normas internacionales, los códigos de conducta, una jurisdicción internacional, los remedios regionales y nacionales contra las violaciones de los derechos humanos que pudieran considerarse conductas criminales son coordinadas de una estrategia concertada contra los abusos de poder público que ha de ser aplicada con la colaboración de los Estados Miembros. Las directrices, normas y reglas mínimas de las Naciones Unidas y otros instrumentos aceptados a nivel internacional, tales como el Código de Ética en la Administración Pública, pueden servir de marco de referencia no sólo para las políticas nacionales sino también para el desarrollo de un consenso mundial encaminado a fomentar la integridad y reducir al mínimo los abusos en el ejercicio del poder público. La movilización de la opinión internacional y las presiones de los organismos internacionales son esenciales para avanzar en esa dirección.

#### b) Cooperación regional

118. Los arreglos regionales para promover y proteger los derechos humanos han demostrado ser muy útiles y eficaces y, como tales, merecen que se les preste particular atención y se les dé más amplitud. A este respecto, en las reuniones preparatorias se sugirió que se llevaran a cabo estudios sobre la labor pertinente de entidades tales como la Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Interamericano de Derechos Humanos. Se hizo resaltar la labor en materia de derechos humanos en la administración de justicia que realizaban las Naciones Unidas y sus institutos regionales de capacitación e investigación sobre prevención del delito, con la recomendación de que se tomaran iniciativas a este respecto y se continuaran las ya tomadas a nivel interregional, en particular los cursos de capacitación.

---

<sup>75/</sup> Para un examen de algunos de dichos temas, véase también Otto Triffterer, "Jurisdiction over States for crimes of State" en Treatise on International Criminal Law, vol. II, Jurisdiction and Co-operation, editado por M. Cherif Bassiouni y Ved P. Nanda (Springfield, Illinois, Thomas, 1973), págs. 86 a 96.

119. También es necesaria la cooperación entre Estados o grupos de Estados en la investigación, el procesamiento y la extradición de quienes han cometido abusos. La asistencia mutua en asuntos judiciales, extradición, etc., tal como se prevé, por ejemplo, en los convenios adoptados por el Consejo de Europa, puede contribuir a acelerar los procesamientos y a llevar ante la justicia a los delincuentes.

c) Responsabilidad de los Estados

120. La responsabilidad de los Estados por los abusos de poder es un tema de importancia capital y de gran complejidad. La Comisión de Derecho Internacional ha elaborado un proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos, que ha sido presentado a los gobiernos para que transmitan comentarios y está ahora a punto de ser terminado 76/. Las normas generales sobre la responsabilidad de los Estados 77/ (denominadas "primarias" en la terminología de la Comisión) deben considerarse como una elaboración aún mayor del sistema de derecho internacional, "cuyas normas deberían velar por la determinación de la responsabilidad y su reglamentación para cada caso de violación que se produjera en cualquier esfera del derecho internacional. La elaboración de estas normas contribuirá sin duda alguna a la seguridad jurídica tan necesaria en las relaciones internacionales /y nacionales/" (véase A/CN.4/328/Add.1). La referencia a un "hecho internacionalmente ilícito" presupone que el orden internacional tiene precedencia sobre el orden interno de los Estados. La Comisión continúa en la actualidad su labor sobre la responsabilidad internacional por perjuicios derivados de actos no prohibidos por el derecho internacional.

121. Se acepta ahora en general la idea de que se producen graves quebrantamientos del derecho internacional que pueden considerarse delitos internacionales. Se ha sugerido que el párrafo 2 del proyecto de artículos, en el que se especifica qué violaciones pueden considerarse delitos internacionales, debe estipular concretamente que tal quebrantamiento de una obligación de derecho internacional "entraña no sólo la condena sino también una reacción concreta de toda la comunidad internacional", dado que un delito internacional no es únicamente una violación de los intereses del Estado directamente afectado por el delito, "sino que ... afecta al interés social de todos los Estados sin distinción ... Es indudable que las aspiraciones de la mayor parte de la comunidad internacional se orientan ... hacia el establecimiento de un "orden internacional público" que debería asegurar a todos los Estados /y pueblos/, en primer lugar, la paz, la seguridad y la justicia (A/CN.4/328/Add.1). La Comisión de Derecho Internacional ha basado

---

76/ Véase la resolución 33/139 de la Asamblea General y el informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 30º período de sesiones (Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo tercer período de sesiones, Suplemento No. 10 (A/33/10)).

77/ La definición de "Responsabilidad del Estado" hace responsable al Estado de la conducta de las instituciones (por ejemplo territoriales) o de personas que actúan de hecho en nombre del Estado, aparte los órganos estatales.

jurídicamente la responsabilidad de los Estados en el carácter obligatorio del derecho internacional; por lo tanto, "baste el quebrantamiento ... para constituir al ente que vulnera, por un hecho suyo positivo o negativo, en responsable para el orden internacional, de modo que se le pueda exigir el cumplimiento de la obligación de reparar" (véase A/CN.4/328) 78/.

d) Indemnización a las víctimas

122. Un corolario de la responsabilidad de los Estados por los hechos internacionalmente ilícitos sería, por lo tanto, el principio de indemnización obligatoria a las víctimas de dichos hechos. Aunque se ha llevado a cabo una considerable labor en la esfera de las circunstancias personales de las víctimas, y muchos países tienen disposiciones para indemnizar individualmente a las víctimas de delitos, todavía no se han institucionalizado principios convenidos internacionalmente para la indemnización por daños a grupos de víctimas de abusos de poder público cometidos en contravención de acuerdos internacionales (por ejemplo, las convenciones sobre el genocidio, la tortura, la discriminación racial, el apartheid, etc.) y es necesario elaborar dichos principios. Ya existen precedentes en la política Wiedergutmachung adoptada por el Gobierno de la República Federal de Alemania para indemnizar a las víctimas de la persecución nazi. Esta política puede ampliarse y adaptarse, con criterios y directrices internacionales adecuados, para su aplicación por los Estados que así lo deseen 79/. Ello podría servir no sólo para reparar daños ya hechos, en la medida en que puede hacerse tal cosa, sino también para desalentar futuros abusos.

123. En criminología, muchas veces se ha centrado la atención en esferas relativamente limitadas de interés especializado. Es necesario analizar los temas actuales en una perspectiva más amplia y que se hagan más estudios sobre temas tan importantes como los mencionados anteriormente. Al mismo tiempo, los hombres de Estado y los encargados de formular políticas de diferentes partes del mundo, así como los expertos en derecho internacional, podrían beneficiarse considerablemente de la participación de expertos criminólogos en los trabajos sobre algunas de las cuestiones más problemáticas y más importantes que enfrentan los distintos países y sus pueblos, así como la comunidad internacional en su conjunto.

---

78/ Con referencia a las sanciones penales no retributivas, véase también Triffterer, op. cit.

79/ Véase Walter Schwarz "On undoing national wrong" (documento preparado para la reunión interregional de expertos sobre este tema) y Walter Schwarz, Rückerstattung nach den Gesetzen der Alliierten Mächte, vol. I de la serie editada por Walter Schwarz y el Ministro de Hacienda de la República Federal de Alemania, titulada Die Wiedergutmachung Nazionalsozialistischen Unrechts durch die Bundesrepublik Deutschland (Munich, Beck, 1974).

### C. Colusión entre el abuso del poder público y el económico

124. La colusión entre el poder económico y el poder público puede promover abusos por parte de ambos y hacer que resulte especialmente difícil combatirlos. De hecho, las interfaces entre ellos, tan extendidas y a menudo nefastas, pueden generar configuraciones complejas y nocivas cuya red penetra muy hondo en los diversos aspectos de la vida nacional e internacional. Las estrategias de prevención y contención deben ser, por consiguiente, igual de polifacéticas y extensas, para asestar a esa colusión un golpe mortal y crear un contexto en el que no pueda prosperar.

125. En muchos casos, quienes tienen el poder económico ejercen también el poder público. Por eso es posible que los abusos del uno sean inseparables de los del otro. Este aspecto se ha tenido en cuenta en ambas secciones del informe sobre los abusos del poder público y el económico.

126. Si bien los abusos colusorios del poder público y el económico existen desde hace mucho tiempo, los casos llamativos ocurridos últimamente tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, de los que han informado los medios de comunicación social, han atraído una atención cada vez mayor y generado llamamientos a que se adopten medidas correctoras. Ello ha llevado algunas veces a la acción judicial e incluso a la promulgación de leyes con objeto de poner fin a los tipos más flagrantes de esos abusos 80/.

#### 1. Soborno y corrupción

127. Entre las formas más nocivas y generalizadas de vinculación entre los abusos del poder económico y el poder político figura el doble problema del soborno y la corrupción. Ambas actividades afectan negativamente al ambiente moral y ponen en peligro el proceso de desarrollo, particularmente en los países en desarrollo. La experiencia de algunos países indica la gran frecuencia de esta forma de abuso en sus diversas manifestaciones a todos los niveles de la estructura sociopolítica. Cuando han intervenido organismos extraterritoriales, como empresas transnacionales, los abusos se han producido con la colaboración más o menos amplia de funcionarios locales. El soborno incluso se ha llegado a considerar como uno de los costos fijos de las transacciones comerciales. A raíz de grandes escándalos relacionados con pagos en el plano nacional o el extranjero que despertaron gran indignación pública, en varios países se han aprobado últimamente medidas

---

80/ Véase, por ejemplo, J. Braithwaite, "Transnational corporations and corruption: towards some international solutions". International Journal of the Sociology of Law, vol. 7, No. 2 (mayo de 1979), págs. 125 a 142. La United States Ethics in Government Act (Ley de los Estados Unidos sobre ética en el Gobierno), de 1978, se promulgó como resultado de las recomendaciones de la Comisión del Senado de los Estados Unidos sobre Watergate. En el Departamento de Justicia se creó una sección de integridad en el sector público y se han intensificado las acciones judiciales por casos de corrupción, además de publicarse informes sobre las medidas represivas.

encaminadas a impedir la repetición de abusos de ese tipo 81/. En algunas jurisdicciones se han llegado a aplicar sanciones extremas (por ejemplo, la pena capital), debido, sobre todo, a la escalada del sentimiento de frustración y de indignación del público ante prolongados abusos del poder y el incumplimiento o la poca eficacia de las leyes vigentes. Aunque la corrupción es ilegal en casi todos los países, y en muchos de ellos se han hecho sinceros esfuerzos por hacer frente a la situación mediante la intensificación de las medidas de represión 82/, la creación de comisiones investigadoras y el comienzo de campañas contra la corrupción, éstas a menudo han resultado poco eficaces e insuficientes para contrarrestar "la creencia general de que la corrupción está generalizada y va en aumento entre los altos funcionarios, los legisladores y los ministros" 83/. La experiencia ha demostrado la escasa probabilidad de que las medidas discretas tomadas aisladamente contra un problema endémico tengan éxito, y que deben aplicarse en gran escala. Sin embargo, incluso los esfuerzos por enfrentarse con la corrupción en su forma más amplia y sistemática, han tendido a adoptar una perspectiva econométrica bastante mecanicista, por ejemplo, en relación con la escasez causada por el desequilibrio entre la oferta y la demanda 84/, sin tener en cuenta la complejidad de las motivaciones humanas. Tal vez comprendan más profundamente la cuestión quienes entienden que el problema básico estriba en la percepción de la injusticia de la sociedad y la incertidumbre acerca de los objetivos de desarrollo perseguidos por los dirigentes 85/.

81/ Véase también Neil H. Jacoby, Peter Nehemkis y Richard Eells, Bribery and Extortion in World Business, (Nueva York y Londres, MacMillan, 1977); Yerachmiel Kugel y Gladys W. Gruenberg, International Payoffs (Lexington, Massachusetts, Lexington Books, 1977), y W. Michael Riesman, Folded Lies: bribery, crusades and reforms (Nueva York y Londres, Free Press, 1979). La United States Foreign Corrupt Practices Act (Ley de los Estados Unidos sobre prácticas extranjeras corruptas) de 1977, en virtud de la cual se configuran como delito federal los pagos ilícitos y evita el problema de la territorialidad, pues contiene disposiciones sobre el procesamiento y la sanción de actos cometidos fuera del territorio de los Estados Unidos. En enero de 1978 entró en vigor una ley parecida en Suecia. Sin embargo, se ha reconocido que la solución del problema del soborno y la corrupción requiere la acción multilateral además de la nacional. Véase Samuel Dash, "Crime and the abuse of power: offences and offenders beyond the reach of the law?" (Monografía preparada para la reunión interregional sobre este tema).

82/ El Comisionado de la Comisión independiente contra las prácticas corruptas de Hong Kong señala en su informe anual correspondiente a 1979 que ese año se llevó a los tribunales a más personas que en cualquiera de los seis años transcurridos desde que se creó la Comisión y que se habían reducido los retrasos en la celebración de los juicios, Commission against Corruption (Hong Kong, 1980).

83/ V.N. Pillai, op. cit.

84/ Véase, por ejemplo, Susan Rose-Ackerman, Corruption: a Study in Political Economy (Nueva York, Academic Press, 1978).

85/ A.T. Rafique Rahman, op. cit.



128. A los microniveles existe la necesidad de un liderazgo honrado y enérgico en los organismos gubernamentales, de que haya menos trámites burocráticos en la administración de las diversas actividades oficiales, menos posibilidades de actuar a discreción, de que se revelen los activos de cada uno de que se trate de informar al público 86/. Es necesario también contar con procedimientos adecuados para informar acerca de los casos producidos, e incentivos para la presentación de pruebas y la protección de las personas que las presentan, así como de los acusados cuya culpabilidad todavía no está demostrada. Sin embargo, no basta con reducir los abusos en los niveles subalternos o intermedio si quienes tienen el poder muchas veces siguen gozando de inmunidad. Aunque en este aspecto puede estar produciéndose cambios, la obligación de dar cuenta de los actos todavía no está lo bastante institucionalizada en la mayor parte de los casos: a este respecto puede resultar útil contar con controles automáticos, un organismo de supervisión y vigilancia y comités cívicos de fiscalización. La integridad de los altos cargos puede brindar un ejemplo que sirva para mejorar la función pública como un todo 87/.

129. A nivel transnacional, un grupo ad hoc de trabajo de la Comisión de Empresas Transnacionales ha preparado un acuerdo internacional sobre los pagos ilícitos (véase E/1979/104), pero todavía no se ha aprobado; se prevé que se adopten nuevas medidas para lograrlo.

130. Tanto a nivel internacional como nacional hay otros parámetros de acción que pueden ser útiles como iniciativas complementarias. Así, las reuniones preparatorias recomendaron la amplia difusión del Código de ética profesional en la administración pública que se menciona más arriba, y de normas que prohíben el uso de la función pública en interés propio o para obtener beneficios privados o para dar un tratamiento preferencial a cualquier persona o grupo, además de asegurar que los recursos públicos se inviertan de manera eficaz y eficiente. También se sugirieron acuerdos bilaterales o multilaterales de cooperación judicial, así como un nuevo estudio internacional sobre la corrupción con miras a combatirla con eficacia.

131. El carácter colusorio de la corrupción, en especial en los altos niveles, también se refleja en su dependencia de instituciones, tanto legítimas como ilegítimas, como los bancos y la delincuencia organizada. El "blanqueo" de fondos ilícitos para campañas políticas a través de bancos extranjeros no es sino uno de tantos ejemplos de ese uso. El abuso de las leyes que protegen al secreto bancario con el fin de ocultar bienes adquiridos indebidamente es otro, pero en este caso el problema básico parece ser que no cabe esperar que los bancos investiguen la manera en que se adquiere el dinero que se deposita en ellos. Sin embargo, quizá convenga fijar normas internacionales para la divulgación de información sobre los bienes ocultados en bancos extranjeros con miras a proporcionar a los países afectados algún medio de seguir la pista de esos fondos y recuperarlos.

---

86/ T.R. Lyman y otros, Prevention, Detection and Correction of Corruption in Local Government (Washington, D.C., United States Government Printing Office, noviembre de 1978).

87/ Este aspecto lo ha señalado el Presidente de Venezuela, Sr. Luis Herrera, en su programa propuesto, Mi Compromiso con Venezuela: Programa de Gobierno para el Período 1979-84, pág. 43.

2. La delincuencia organizada

132. Los instrumentos de abuso implícitos en la actividad económica delictiva, tales como el uso indebido del poder inherente en las actividades de los bancos y otras instituciones financieras que pueden utilizarse para encubrir el origen y la propiedad de fondos, permiten nuevas interacciones entre esa actividad y otras prácticas delictivas. Esas vinculaciones plantean problemas especiales en la lucha contra las actividades de la delincuencia organizada en el plano nacional e internacional. Estas actividades criminales entrañan la utilización directa o indirecta, de empresas legítimas, en la promoción de prácticas ilegales. Muchas prohibiciones legales establecidas con la mejor intención, como por ejemplo la proscripción de la prostitución, las drogas, el juego, el alcohol, etc., así como otros tipos de actividades reguladoras resultaron ser fuente de enormes ganancias para quienes estaban dispuestos a violar esas prohibiciones, como por ejemplo los delincuentes organizados. Muchas veces, esas personas consiguen escapar a la justicia porque establecen y utilizan relaciones con políticos y con funcionarios de los organismos de represión.

133. Si bien la "delincuencia organizada" es un fenómeno más endémico en determinados Estados desarrollados, se está difundiendo cada vez más en algunos países en desarrollo, en los que obstaculiza la distribución regular de bienes (por ejemplo, mediante el secuestro de vehículos y la piratería), por lo que es causa de creciente preocupación. En algunos casos se han creado unidades especiales para hacer frente al problema 88/.

134. A medida que se aumenta el volumen de las actividades delictivas organizadas, aumenta su participación en las prácticas económicas delictivas tradicionales, como el fraude fiscal, la utilización de falsas facturas y otros documentos falsos, la corrupción de funcionarios públicos, la adquisición y el control de instituciones financieras y las operaciones transnacionales. Las combinaciones y configuraciones del abuso del poder en las actividades de la delincuencia organizada figuran pues, entre las formas más nocivas y recalcitrantes de la delincuencia. Pueden invadir prácticamente todos los sectores de la sociedad, con redes de agentes, entre ellos figuras del hampa (que a veces sirven como testaferros) intermediarios o "fachadas" en empresas ficticias y fabricantes, hombres de negocios, banqueros, políticos, etc., que tienen relaciones con la delincuencia organizada. Las actividades astutas y variadísimas de estos delincuentes y sus métodos para escapar a la responsabilidad o cargársela a otro les permiten a menudo eludir los mecanismos tradicionales de detección y control 89/.

---

88/ Véase también James S.E. Opolot, "Organized crime in Africa" (Monografía preparada para la reunión internacional sobre este tema).

89/ Véase también Jean Cosson, Abuse of economic and financial power; Richard Rosenthal, "Organized, economic and political crime: overlapping perspectives" (monografías preparadas para la reunión interregional de expertos sobre este tema), y Peter P. Lejins, "Gang and organized criminality". Quaderni Rassegna di Studi, Instituto Internacional Superior de Criminología, 1979.

135. Además del problema del delito organizado en su sentido más estricto, merece especial atención el aspecto orgánico del abuso del poder económico público. La distinción entre las actividades que son delictivas desde su mismo origen y las actividades que se van haciendo aberrantes en el transcurso de sus operaciones normales. Mientras que en el primer caso se trata de organizaciones básicamente ilegales que se infiltran en actividades lícitas, en el segundo se está ante organizaciones básicamente legales que realizan actividades ilícitas 90/.

136. Hace falta más información acerca de los puntos de contacto entre las organizaciones y actividades legales y las ilegales. En las reuniones preparatorias se sugirió que se hicieran trabajos empíricos para descubrir, por ejemplo, la forma en que funciona la delincuencia organizada, comprendidos sus efectos monetarios y sociales, y las pautas de ilegalidad, comprendido el papel que desempeñan los "intermediarios neutrales", como las instituciones financieras, y los extensos vínculos con el poder empresarial y el gubernamental. Es necesario hacer públicos los desplazamientos del dinero, tanto en el plano local como transnacional, que se aplican a los objetivos de la delincuencia organizada y establecen un vínculo crítico entre las economías legales y las "paralelas". También es necesario llegar a entender el carácter de las manipulaciones y de la infiltración ilegales y analizar sus consecuencias con respecto a facetas tan diversas como las funciones que desempeñan los profesionales (abogados, contadores, etc.), los medios para hacerse con empresas y controlarlas, la contratación de personal de represión y el contenido de las obligaciones establecidas por tratados. La evaluación de los organismos de represión y de las estructuras de sanciones existentes, conjuntamente con el análisis del proceso de adopción de políticas, revelaría los defectos de los enfoques actuales e indicaría el camino que lleva a las medidas necesarias de corrección.

### 3. Trabajadores migrantes

137. En algunos casos quizá no exista una colusión clara entre quienes poseen respectivamente el poder económico y el público; sin embargo en sus puntos de contacto, los abusos perpetrados han contribuido a la explotación de grupos de población especialmente vulnerables, como los trabajadores migrantes. Hay contratistas inescrupulosos que se han lucrado a costa del trabajo barato de los inmigrantes, a menudo inmigrantes ilegales, que carecen de permisos de trabajo; a los que, al mismo tiempo, persiguen las autoridades a causa de su condición incierta, en una espiral de explotación y marginalización. Este problema lo han examinado la Comisión de Derechos Humanos y otros órganos de las Naciones Unidas en un esfuerzo por encontrar algún remedio a su situación, particularmente desventajosa. Se prevé un estudio de la legislación y otras normas administrativas nacionales en consonancia con la iniciativa de la Asamblea General que se espera desemboque, con el tiempo, en la elaboración de una convención internacional amplia sobre la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y de sus familias 91/.

---

90/ En algunos países la "delincuencia organizada" se utiliza para significar delincuencia económica orgánica o los llamados "asuntos criminales". Véase, por ejemplo, A. Marek, "Organized criminality in Poland", Quaderni Rassegna di studi, vol. II, págs. 322 a 328.

91/ Véase E/CN.4/Sub.2/L.640 sobre la explotación de los trabajadores migrantes, y la resolución 34/172 de la Asamblea General. En 1975 se aprobó un Convenio de la OIT sobre los trabajadores migrantes.

#### 4. Estrategias de prevención

138. En las reuniones preparatorias se hicieron varias recomendaciones específicas sobre formulación de políticas de acción para reducir al mínimo a las perniciosas interfaces de los abusos de poder económicos y público, entre ellas:

a) Formulación y promulgación de leyes y normas para la divulgación de información sobre el encadenamiento de consejos de administración y conflictos de intereses en la administración pública para descubrir e investigar las prácticas ilegales en que intervienen organizaciones privadas y públicas; establecimiento de mecanismos para descubrir y evitar la influencia indebida de quienes tienen poder económico sobre quienes ejercen las funciones públicas.

b) Promulgación de leyes para evitar esos abusos mediante disposiciones sobre acceso a la información relativa a las operaciones bancarias y otras operaciones financieras de las grandes empresas y otras poderosas entidades comerciales a fin de revelar la acumulación y la utilización secretas de fondos para soborno, extorsión y corrupción;

c) Elaboración de normas, reglamentos y leyes que permitan ejercer una mayor fiscalización de las transacciones bancarias nacionales e internacionales al exigir una documentación completa de los haberes y las transferencias;

d) Creación y aplicación de sistemas de información que documenten todas las corrientes monetarias y las transacciones realizadas por las instituciones bancarias;

e) Formulación de normas y leyes para la retención de los archivos bancarios que guarden relación con la comisión y la investigación de delitos económicos y establecimiento de sanciones por la destrucción de archivos de severidad comparable a las que se aplican por delitos que puedan ocultarse mediante la destrucción de archivos;

f) Programas de capacitación para inculcar normas éticas y los valores de la responsabilidad social.

139. Hacen falta medidas especiales para evitar que haya sectores de la población más expuestos a ser las víctimas de algunas interfaces de abusos del poder público y el poder económico, como por ejemplo, los trabajadores migrantes.

140. En las reuniones preparatorias también se destacó que debía prestarse un apoyo activo al desarrollo y el mantenimiento de una prensa independiente para revelar la colusión entre los poderes público y privado, y que debían promulgarse leyes de libertad de información para ayudar a revelar la colusión entre funcionarios del sector público y altos cargos del sector privado 92/.

92/ En el coloquio de Bellaggio se sugirió que se promoviera la promulgación de leyes para institucionalizar el acceso a la información pertinente, como, por ejemplo, la Freedom of Information Act (Ley sobre libertad de información), de los Estados Unidos, y para la creación de bancos de datos sobre diferentes tipos de abuso. Véase asimismo Aldo Loiodice, Informatica, Banche di date e diritto all'informazione (Milán, Giuffrè, 1977) e Informazione e partecipazione nella società tecnologica (Reggio Calabria, Editori Meridionali Riuniti, 1978). Esta cuestión plantea el problema del derecho a la intimidad frente a las necesidades en materia de información.

V. PERSPECTIVAS EN MATERIA DE INFORMACION E INVESTIGACIONES

A. Disponibilidad de datos

141. El establecimiento de políticas y medidas más eficaces para evitar y combatir la delincuencia en la que interviene el abuso del poder requiere un conocimiento de su alcance, sus formas, tendencias y efectos, así como información sobre quiénes los cometen y los padecen y sobre su dinámica. Pero los esfuerzos encaminados a establecer una base empírica más científica para la acción en este sector tropiezan con grandes dificultades, algunas de las cuales ya se han mencionado antes. Las limitaciones de las estadísticas tradicionales sobre la delincuencia, que se refieren sobre todo a la delincuencia convencional, ya se han destacado en otra parte, como también "la cifra negra" de delitos no descubiertos o nunca registrados (véase también A/CONF.87/3). Como muchos de los actos que aquí se examinan están dentro del ámbito del derecho civil o administrativo más bien que del derecho penal, o quedan fuera del alcance de la ley (de jure o de facto), resulta tanto más difícil identificarlos. Así, es posible que el problema metodológico fundamental resida en el descubrimiento de esos delitos y el procesamiento por ellos, más que en la estimación de su cifra, sea "negra" o "dorada". Al mismo tiempo, el que muchos de esos actos (especialmente en la esfera económica) sean tan complejos, sutiles y difíciles de determinar y que tengan su base de poder en la esfera pública disminuye las posibilidades de que un mecanismo oficial los descubra y/o procese a alguien por ellos, pues ese mecanismo puede no tener fuerza suficiente para hacerles frente o no estar preparado para seguirles la pista hasta el final.

142. Pero el principal problema es el carácter del mismo poder, que implica la posibilidad de actuar en secreto y que prospera con la ignorancia. En aspectos como la corrupción o la violación de los derechos humanos, y a niveles como el transnacional, la obtención de datos válidos, significativos y amplios resulta especialmente complicada. Cuando superan los abusos públicos, la resistencia de quienes están en el poder generalmente presenta un obstáculo insuperable a la reunión de datos pertinentes. Son algunas organizaciones no gubernamentales las que han permitido reunir y dar a conocer información tratada objetivamente. Las iniciativas de las Naciones Unidas se han visto coartadas a veces por las limitaciones que imponen las decisiones de orden político, y por las restricciones que se derivan del método de los cuestionarios, que no garantiza necesariamente el suministro de la información solicitada, ni la veracidad. Sin embargo, esos esfuerzos constituyen puntos de partida importantes: su existencia puede servir para desalentar el abuso. El descubrimiento de "un cuadro persistente de violaciones flagrantes de los derechos humanos", para que se ocupe de él la Comisión de Derechos Humanos, es otro paso adelante en el sometimiento de los abusos del poder público a un examen más severo, lo que aumenta la obligación de dar cuenta de los actos cometidos.

143. El problema de la disponibilidad de los datos tiene diversos aspectos. Aún cuando se dispone de algún tipo de información (por ejemplo en la esfera económica), es posible que estén dispersos en diferentes organismos y no sean generalmente

accesibles. En varios países se han hecho, o se están haciendo, esfuerzos especiales para mejorar y sistematizar la capacidad de acopio de información sobre los delitos "de cuello blanco" en general y sobre la delincuencia y la corrupción empresariales en particular. En los Estados Unidos un proyecto financiado por el Gobierno se ha ocupado de la elaboración de criterios para la selección de fuentes federales de datos sobre la delincuencia "de cuello blanco" 93/ y también se ha establecido un Centro Nacional sobre delincuencia "de cuello blanco" como central de información a este respecto 94/. En Australia (Nueva Gales del Sur) se ha elaborado un modelo de estadísticas de delincuencia empresarial, con formularios para la presentación de informes ideados para este fin y con servicios de análisis por computadora 95/. En algunos países las comisiones investigadoras especiales creadas, por ejemplo, a raíz de estallidos de violencia o de casos de corrupción, han reunido información pertinente y formulado diversas propuestas. Con respecto a la corrupción, en particular, quizá hagan falta indicadores indirectos para medir el alcance del problema, actividad que a menudo se ve complicada por lo borroso de la frontera que separa a la corrupción de las prácticas aceptadas por las tradiciones y las costumbres locales. Las medidas de fiscalización de casos concretos pueden comprender pautas de gastos, modalidades de organización como el uso de apoderados o representantes y cálculos de la aceleración del proceso burocrático en algunos casos. La medida en que se puedan utilizar esos índices para revelar el carácter, el alcance y la gravedad auténticos de un problema constituye una prueba crítica de la manera de hacer frente a este desafío metodológico.

144. Es de señalar que la elaboración de una base de información más adecuada no garantizaría por sí sola la adopción de medidas suficientes; por desgracia, el conocimiento no ha sido siempre un preludio de la reforma. Sin embargo si "el saber es poder", según el dicho popular, un proceso de adopción de decisiones basado en mejor información permitiría combatir con más eficacia el abuso del poder.

---

93/ Albert D. Biderman y Albert J. Reiss, "Definitions and criteria for a selection of prospective federal sources on white-collar crime data". Informe No. 1 del "White Collar Crime Project", preparado con cargo a una subvención del National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice (Washington, D.C., 1979). Véanse también en Clinard, "Illegal corporate behaviour", loc. cit., págs. 225 a 229 sugerencias sobre el mejoramiento de la información sobre la delincuencia empresarial.

94/ Se ha establecido y actúa, gracias a una subvención para la Administración de asistencia a las actividades de imposición del cumplimiento de la ley, del Batelle Memorial Institute, en Seattle, Estado de Washington, que está vinculado al proyecto sobre delincuencia económica de la Asociación nacional de fiscales de distrito y su sistema de información. Estas instituciones también han ejecutado un programa de capacitación en materia de investigaciones y planificación de política en esta esfera.

95/ Elaborado conjuntamente por la Dirección de estadísticas e investigaciones sobre la delincuencia de Nueva Gales del Sur y la Comisión de asuntos empresariales de Nueva Gales del Sur. Véase, por ejemplo, Department of Attorney General and of Justice, New South Wales Bureau of Crime Statistics and Research, Research Report No. 4.

145. En la reunión preparatoria sobre este tema se hicieron recomendaciones específicas encaminadas al establecimiento de sistemas de información más amplios y adecuados sobre delitos, delincuentes y víctimas de actos en que ha habido abuso del poder, en particular en el sentido de que:

a) Se asigne considerable prioridad a la compilación de estadísticas sobre la incidencia y frecuencia de esos delitos y sobre el carácter y el alcance de sus repercusiones;

b) Los Estados Miembros establezcan sistemas de información social para evaluar el carácter y el nivel de los delitos relacionados con el abuso del poder;

c) La información que se obtenga gracias a esos sistemas se comparta entre los Estados Miembros y se asjute a un sistema común de información en materia social;

d) En el sistema de información en materia social sobre delitos que entrañen el abuso de poder se preste atención a:

i) La normalización de las categorías de delitos a fin de que se pueda establecer alguna comparación entre los países;

ii) La transmisión de información sobre los métodos utilizados para cometer esos delitos, sus víctimas, y el carácter y la gravedad del daño causado;

iii) La transmisión de información sobre los métodos de prevención y de resolución de problemas considerados especialmente eficaces para reducir la incidencia de los delitos relacionados con abusos del poder y disminuir al mínimo las consecuencias económicas y sociales que acarreen esos abusos.

e) Más en especial, se preste atención a la elaboración de medidas para determinar el daño causado a personas, organizaciones, instituciones sociales, economías nacionales, etc. por los delitos en que intervienen abusos del poder, es decir, medidas de los sufrimientos causados y, elaboración de modelos económicos y metodologías que permitan calibrar los costos de la delincuencia, lo cual es necesario si se quiere establecer comparaciones interculturales 96/;

f) Se preste especial atención a la elaboración de nuevos métodos, a nivel nacional e internacional, para medir la incidencia y la frecuencia de los delitos que podrían variar según las épocas;

---

96/ La elaboración de medidas para establecer el daño también se consideró necesidad prioritaria en el Coloquio de Bellagio. Véase también "Consecuencias económicas y sociales del delito: nuevos estímulos para la investigación y la planificación" (A/CONF.56/7).

g) Se elaboren procedimientos de auditoría independiente para evaluar sistemas de información sobre delitos económicos. No estarían sujetos a las normas ordinarias sobre difamación y calumnia, y deberían utilizar normas comunes de verificación de cuentas y criterios comunes para determinar lo que debe someterse a auditoría y lo que se puede excluir de ésta;

h) Se adopten medidas para establecer sistemas de información (al público o a algún organismo independiente) y sistemas de observancia de las normas de responsabilidad, con imposición de sanciones a quienes no cumplan con la obligación de informar en los casos necesarios, por ejemplo, en relación con los delitos económicos, la obligación de revelar que la empresa de que se trate u otras interesadas se niegan a cooperar;

i) Se establezcan normas internacionales sobre información y se publiquen estadísticas internacionales sobre el abuso ilegal del poder.

146. En las reuniones se destacó la necesidad de disponer de datos comparativos sobre normas jurídicas de prohibiciones a los poderosos. Por ejemplo: ¿Qué mecanismos han empleado los diferentes países a nivel central y local para vigilar los posibles abusos del poder público y aumentar la obligación de hacerse responsable en su ejercicio? ¿Qué naciones tienen normas relativas a la aplicación extraterritorial de prohibiciones contra el soborno de funcionarios públicos? ¿Qué países dictan autos de procesamiento por infracciones de las normas contra los monopolios (y los carteles)? ¿Qué carácter y qué vigor tienen los controles de la contaminación, la protección del consumidor, la seguridad en el trabajo, etc., en diferentes países? Se destacó la importancia de la suma de todos estos datos ya que, por ejemplo, en los delitos económicos, los poderosos que participan en el comercio pueden aprovecharse de las diferencias que existen entre el rigor relativo de los reglamentos de los diversos países. La compilación de la información en el plano internacional permitiría establecer una base de datos significativa que ayudaría a formular medidas adecuadas de prevención y fiscalización 97/.

147. Así, se recomendó que se estableciera un mecanismo adecuado a nivel internacional para la compilación, la tabulación y la interpretación de información sobre abusos ilegales del poder, por ejemplo, sobre los casos oídos por los tribunales de cada país, y las medidas adoptadas en consecuencia por esos tribunales, que podrían constituir una fuente de información acerca de esas actividades ilegales. En consecuencia, se consideró que se podría invitar a las cortes supremas nacionales a que informaran sobre los casos examinados y dividieran los datos entre casos sobreseñados o que por algún motivo se decidió no fueran a juicio y casos efectivamente juzgados, con los fallos que se dictaron.

---

97/ La Reunión Preparatoria latinoamericana, por iniciativa de Cuba, pidió que se presentaran informes de los países de la región sobre la manifestación, la gravedad, el costo, las tendencias y la repercusión de las acciones delictivas de las empresas transnacionales durante el quinquenio anterior, con el objeto de prevenir a otros países de esas acciones y de obtener medios eficaces para erradicarlas (A/CONF.87/BP/3).



B. Prioridades en materia de investigación

148. Los problemas inherentes a la recopilación y el análisis de datos relativos a los delitos cometidos mediante abuso de poder tornan particularmente difícil la investigación en esta esfera 98/. En verdad, incluso en la esfera más restringida de la delincuencia "de cuello blanco", se han hecho pocas investigaciones después del estudio realizado por Sutherland en el decenio de 1940. Los estudios realizados se han centrado por lo general en una industria en particular o en un problema relativamente circunscrito. Los gobiernos y otras fuentes de financiación han apoyado, por lo general, los estudios sobre diversos aspectos de los delitos tradicionales, incluido el papel de la pobreza en la motivación de los delitos. Recientemente, a raíz del aumento de la preocupación pública respecto de los delitos relacionados con los negocios y sus vínculos con el sector público, se han realizado algunos estudios sobre perspectivas más amplias.

149. El hecho de que se hayan logrado algunos adelantos importantes en la creación de una base empírica para las futuras actividades en esta esfera se prueba de la habilidad y persistencia de los investigadores que se dedican a esta labor. La mayor parte del trabajo cumplido pertenece al sector económico, aun cuando también se ha hecho alguna labor precursora en relación con el sector público, con efectos sobre la formulación de políticas.

150. En los estudios de los fraudes fiscales en Francia y de la delincuencia económica en la Comunidad Económica Europea se han utilizado concienzudamente los documentos de antecedentes de acciones penales iniciadas pero a menudo inconclusas, de juicios civiles y de encuestas. Un estudio reciente se ha centrado en la forma en que el sistema de justicia penal trata a los delitos económicos 99/.

151. En la República Federal de Alemania, las investigaciones centradas en el problema de los delitos comerciales condujeron a un análisis profundo de los métodos de registro perfeccionados del sistema jurídico penal económico y a la reorganización de los mecanismos de aplicación de la ley en esta esfera. La Comisión de lucha contra los delitos comerciales, establecida por el Ministerio de Justicia, ha iniciado investigaciones sobre muchos aspectos de esos delitos y ha contribuido a la adopción de nueva legislación, incluidas nuevas disposiciones civiles y criminales sobre la usura, la bancarrota, los fraudes crediticios, la obtención fraudulenta de subsidios a los negocios y a la industria, los delitos contra las disposiciones antimonopolios, etc. 100/.

98/ Véase también Klaus Tiedemann, "The international situation of research and legal reform work in the field of economic and business crime", International Annals of Criminology, vol. 17, Nos. 1 y 2 (1978), y Marshall B. Clinard y Peter C. Yeager, "Corporate crime: issues in research", Criminology, vol. 16, No. 2 (agosto de 1978).

99/ Jean Cosson, Les industriels de la fraude fiscale (1971) y Les grands escrocs en affaires (París, 1979); Mireille Delmas-Marty, "La délinquance d'affaires dans le cadre des règles communautaires: recherche exploratoire" (Universidad de Lille, 1976); P. Lascoumes, op. cit.

100/ Véase la nota 22.

152. En los Estados Unidos de América se han emprendido algunas importantes investigaciones empíricas sobre los delitos económicos, incluido un amplio estudio del comportamiento de las empresas 101/. El detallado trabajo de investigación cumplido por el Subcomité de delitos del Comité judicial de la Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos reveló numerosos abusos del poder económico, y condujo a la preparación de proyectos de leyes encaminados a proporcionar mecanismos más eficaces para prevenir, descubrir y combatir dichos abusos 102/.

153. Uno de los enfoques más fructíferos de toda esta esfera de problemas es el método de los estudios monográficos. Varios estudios longitudinales que tratan de aspectos más o menos amplios o concretos del abuso del poder económico y público han arrojado luz sobre los procesos y problemas del caso. En varios países, entre ellos Noruega y el Reino Unido, se han realizado recientemente estudios monográficos sobre abusos en la esfera económica 103/. Los estudios de este tipo pueden contribuir a revelar las estructuras dinámicas y las tendencias, el grado de reincidencia de los delincuentes y la eficacia de las medidas de prevención y control. Recientemente, como parte de los preparativos para las deliberaciones del Congreso sobre este tema del programa, se llevó a cabo en Italia una investigación del abuso de poder público, utilizando estudios monográficos 104/. Al mismo tiempo, hay un gran campo de acción para hacer estudios cuantitativos y comparativos de los abusos de poder público y de poder económico.

---

101/ Véase Marshall B. Clinard y otros, Illegal Corporate Behaviour, *op. cit.*, y Stanton Wheeler, "Overview of Yale white-collar crime research programme" (10 de julio de 1979, publicación mimeografiada).

102/ Véase Hearings before the Subcommittee on Crime of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, Ninety-Fifth Congress, Second Session on White-Collar Crime, Serial No. 69 (Washington D.C., Imprenta oficial del Gobierno de los Estados Unidos, 1979) y White-Collar Crime: the problem and the Federal response, trabajo preparado para el Subcomité por M. Saxon (Washington D.C., Imprenta oficial del Gobierno de los Estados Unidos, 1978).

103/ Véase, por ejemplo, W.C. Carson, "The other price of Britain's oil: regulating safety on offshore oil installations in the British sector of the North Sea" (documento presentado en la Conferencia sobre delitos económicos y "de cuello blanco", Universidad Estatal, Potsdam, Nueva York, febrero de 1980); y Per Stangeland "Controlling the oil industry" (Oslo, Institut for Kriminologi og Strafferett, 1979) y Peter C. Yeager y Marshall B. Clinard, "Regulating corporate behaviour: a case study", en Paul Bretingham y Jack Kress, editores, Structure, Law and Power: Essays in the Sociology of Law (Sage Research Progress Series in Criminology, 1980).

104/ Alessandro Malinverni, *op. cit.*

154. La resistencia que oponen a la investigación quienes abusan del poder, especialmente a la investigación hecha por personas de otros sectores, ha sido también un importante obstáculo a la realización de investigaciones significativas sobre los abusos en el sector de la justicia penal y sus subsectores. En muchos países, la policía, en particular se ha mantenido relativamente cerrada a investigaciones que pudieran producir información sobre la excesiva utilización de la fuerza y contribuir así a "controlar a quienes controlan" 105/. La apertura gradual de los organismos de control, como el poder judicial, a la investigación puede interpretarse como un signo alentador 106/. Aplicando métodos sutiles e ingeniosos para superar la resistencia y obtener la necesaria cooperación, se puede contribuir a avanzar más en este campo. En los casos en que aún no es posible efectuar una investigación directa, pueden utilizarse otros métodos, como la investigación retrospectiva, las memorias personales (evaluadas críticamente), el periodismo investigativo y las encuestas de opinión pública. Es probable que con un enfoque multidisciplinario (que abarque las ciencias políticas, la economía, el derecho administrativo y civil, la sociología, etc.) y mediante la capacitación de criminólogos en la investigación de los abusos de poder, se acelere el progreso en esta esfera.

155. Las interfaces y ramificaciones transnacionales de los abusos ilícitos de poder han conducido a que las investigaciones tengan un creciente interés internacional y a que se cumplan actividades conjuntas entre varios países. Varios investigadores de distintos países de América Latina han colaborado en una investigación originada en Venezuela sobre delitos cometidos mediante el abuso de poder y delitos "de cuello blanco"; esos investigadores se han reunido anualmente para coordinar los planes de investigación y comparar los resultados de sus estudios 107/.

105/ Se han sugerido diversas razones para la escasez de investigaciones sobre delitos cometidos por la policía y algunos criterios fructíferos han sido propuestos por analistas que deploran la falta de conceptualización e investigación sobre esos delitos como un serio problema que afecta a mucha mayor cantidad de personas, y de modo más fundamental, que las actividades delictivas corrientes, y que exhortan a investigar las actividades de la policía como requisito previo para su control (Richard L. Henshel, "Police crime as a neglected topic: analogies with white-collar crime" (documento preparado en la Conferencia sobre delitos económicos y "de cuello blanco" celebrada en la Universidad Estatal, Potsdam, Nueva York, en febrero de 1980)).

106/ Tras el estudio precursor realizado a comienzos del decenio por S.C. Versele sobre la motivación de los jueces, parece haberse roto el tabú en los países europeos de habla francesa; solamente en Francia han aparecido unos 10 estudios sobre el poder judicial.

107/ Véase Lolita Aniyar de Castro, "Delitos cometidos por abuso de poder y delito de cuello blanco: una investigación latinoamericana" (trabajo presentado en la reunión interregional de expertos sobre este tema). Además, el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente también está realizando un estudio de la delincuencia económica en los países de América Latina.

Un consorcio internacional para la investigación sobre delitos económicos, establecido en 1976, se ha reunido periódicamente para examinar los adelantos logrados en las investigaciones que llevan a cabo los países participantes. El Consejo de Europa, tras su Conferencia de 1976 sobre los aspectos criminológicos de los delitos económicos y el establecimiento de un Subcomité encargado del tema, ha iniciado un programa a largo plazo para fomentar la investigación en este sector con el objetivo de armonizar las legislaciones pertinentes de los Estados miembros. El plan de colaboración entre los países miembros del Consejo de Asistencia Económica Mutua para luchar contra los delitos económicos también incluye un importante componente de investigación 108/.

156. Un Coloquio europeo sobre delitos económicos, patrocinado por Italia y celebrado a fines de 1977 con los auspicios de las Naciones Unidas, reunió a investigadores y funcionarios encargados de formular políticas y contó con contribuciones científicas sobre diversos aspectos del problema. El Coloquio quinquenal, organizado en Bellagio en abril de 1980 por las cuatro principales organizaciones no gubernamentales que actúan en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal como una actividad preparatoria del Sexto Congreso de las Naciones Unidas, exhortó a promover y mejorar las actividades de investigación en toda la esfera de "delito y abuso de poder" 109/.

157. Para la futura investigación comparativa en esta esfera se han sugerido las siguientes prioridades:

- a) Estudio de las formas, las manifestaciones, las modalidades y las tendencias de los abusos de poder público y de poder económico, con preparación de tipologías de base empírica y determinación de los elementos comunes;
- b) Estudios comparativos de derecho penal en relación con las prohibiciones legales;
- c) Investigación y acción encaminadas a contribuir a contener los abusos de poder;
- d) Estudios en profundidad de esferas conducentes a los abusos de poder, como las prisiones y las facultades discrecionales de la policía;
- e) Estudios de la psicología del poder y de sus efectos;

---

108/ Por ejemplo, un estudio de las causas de los delitos contra la propiedad socialista y el efecto positivo de la integración económica socialista en la disminución de esos delitos, los mecanismos de observación y fiscalización para identificar y contribuir a evitar esos delitos, etc. ("Los problemas de la cooperación entre los miembros del CAEM en la prevención de los delitos contra la propiedad socialista").

109/ "Criminalité et abus du pouvoir: délits et délinquants au-dessus de la loi?" (informe general sintético preparado por Ezzat A. Fattah y presentado en el Coloquio de Bellagio el 24 de abril de 1980).

- f) Investigación sobre los perpetradores y las víctimas de los abusos de poder y sobre las actitudes de la comunidad frente a abusos de diferentes tipos;
- g) Estudios de viabilidad en esferas de interés especial;
- h) Actividades para determinar la eficacia de las políticas y programas adoptados, utilizando planes de evaluación incorporados en los proyectos y análisis de costos-beneficios.

158. Recientemente, algunos criminólogos preocupados por algunas de estas cuestiones han propuesto otras esferas de estudio, que se concretarán a medida que aumenten los conocimientos pertinentes y se definan más los requerimientos en materia de políticas 110/. Será imprescindible hacer investigaciones empíricas y que abarquen diversas culturas para observar los adelantos y proporcionar una base científica a la futura planificación en esta esfera de problemas tan complejos y vastos.

---

110/ Véase, por ejemplo, Herbert Edelhertz, "Development of a comprehensive research program to contain white-collar crime" (Washington, D.C., Departamento de Justicia de los Estados Unidos, Instituto Nacional de Justicia, 1979-1980), en relación con la creación de modelos para combatir los delitos económicos derivados de transacciones entre países desarrollados y países en desarrollo, y de un enfoque sistemático de la represión de la delincuencia "de cuello blanco".

## VI. RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES

159. El programa general de los problemas derivados de los distintos tipos de abuso de poder ha puesto de manifiesto necesidades generalizadas en todos los niveles y en la mayoría de los países. El alcance de esos abusos es tan vasto debido a las realidades reinantes y a que los esfuerzos por estudiarlos y limitarlos apenas ha comenzado, tanto en el plano nacional como en el internacional.

160. Se requiere la adopción de medidas decididas y urgentes para que esos abusos no se perpetúen aún más y no continúen cobrando su inexorable tributo al desarrollo de los países y a la calidad de la vida.

161. En los diversos capítulos de este informe se han formulado algunas sugerencias sobre medidas e investigaciones que deberían llevarse a cabo con respecto a la "delincuencia dorada", de conformidad con las recomendaciones de las reuniones preparatorias y otras iniciativas conexas. Esas sugerencias pueden servir de base de nuevas estrategias nacionales e internacionales contra los abusos de poder económico y de poder público. Se necesitan nuevas estrategias nacionales e internacionales para impulsar el progreso en esta esfera: las deliberaciones del Congreso habrán de contribuir en gran medida a dichas estrategias.

162. En la última reunión preparatoria sobre este tema del programa se aprobó una resolución que se agrega a este informe, en la que se proponían algunos importantes elementos de la acción futura. Esa resolución podría constituir el punto de partida de las recomendaciones sobre ese tema, teniendo en cuenta, por otra parte, el hecho de que se trata sólo de un comienzo y de que se han trazado únicamente las pautas generales de una posible estrategia. Los elementos más pormenorizados tendrán que completarse a la luz de las deliberaciones del Congreso.

163. El presente informe comenzó preguntando si es verdad que el poder corrompe y que el poder absoluto corrompe en forma absoluta. Hasta el momento no pueden proporcionarse respuestas unívocas a esta cuestión pendiente; pero ello no significa que no se puedan hacer algunas inferencias. La principal lección surgida de este examen inicial de los problemas relacionados con este tema bien podría ser la siguiente: si, en realidad, el poder corrompe, entonces deben estructurarse adecuadamente las oportunidades de su ejercicio y deben reducirse significativamente las ocasiones de abuso.

164. La situación, tanto en el plano nacional como en el internacional, revela que con demasiada frecuencia no se incorporan controles adecuados en el ejercicio del poder, con lo que se permite su abuso. Si el justo no puede ser fuerte, entonces, al menos, el fuerte debe ser justo lll/. La única opción que no sea la redistribución del poder es el aumento de la responsabilidad del poder para garantizar un mayor grado de equidad. La responsabilidad de una sociedad que se considere a sí misma "civilizada" es que no impere la ley de la jungla y que no se dé lugar a subterfugios.

---

lll/ "La justice sans la force est impuissante; la force sans la justice est tyrannique. Il faut donc ... faire que ce qui est juste soit fort ou que ce qui est fort soit juste". (Blaise Pascal, Pensées, v. 298 (1670)).

165. La consecuencia del abuso de poder - el cual puede entrañar ya sea la elusión o la violación de la ley - es la agravación de las injusticias y desigualdades que afligen a muchas sociedades y afectan a las relaciones entre los Estados. Para que la vida tenga un significado, y para que el desarrollo beneficie a todos y no sólo a unos pocos, es menester vencer, o al menos reprimir, al espectro de esas injusticias y desigualdades, lo mismo que a los del hambre, la pobreza y la enfermedad.

166. Para facilitar esa tarea, el Congreso tal vez considere que las siguientes opciones para la acción futura, sobre las cuales ya se logró un cierto grado de consenso, son prometedoras. Esas opciones se han agrupado por principales esferas de problemas y por niveles de intervención, pero es preciso perfeccionarlas, complementarlas e integrarlas en una estrategia global y coherente.

A. En el plano nacional

1. Exámenes amplios de la legislación en vigor en relación con el abuso de poder, de conformidad con los criterios de daño social y según las condiciones reinantes, con miras a la destipificación de los delitos "tradicionales" y a la tipificación de actos sumamente dañinos o reprochables que hasta el momento no son punibles, así como la simplificación, la clarificación y la integración de las disposiciones jurídicas y, según sea apropiado, el establecimiento de sistemas jurídicos eficaces y flexibles que den respuesta a las cambiantes necesidades.
2. Organización de equipos multidisciplinarios especializados para ayudar a detectar, investigar y someter a juicio los delitos relacionados con los abusos de poder, para asegurar que la justicia sea más rápida y equitativa.
3. Establecimiento del principio de la responsabilidad delictiva de las empresas para contribuir a determinar la intención y la responsabilidad criminales, sin excluir la responsabilidad individual por los actos cometidos.
4. Una combinación de sanciones flexible y de amplio alcance para los delinquentes de este tipo, utilizando sanciones tanto innovadoras como convencionales que se justifiquen por la gravedad del delito y por su posible valor disuasivo.
5. La prevención, lo que en algunos casos entraña la introducción de reformas estructurales encaminadas a la redistribución del poder, pero principalmente en procura de aumentar la legitimidad, la equidad y la responsabilidad del sistema respecto de un público que esté informado y que participe.
6. Respeto de los derechos humanos, con especial atención a los principios e instrumentos de las Naciones Unidas, la defensa de un proceso judicial y democrático independiente, y la posibilidad de que las víctimas tengan acceso a las reivindicaciones.
7. Medidas para que el servicio público sea más responsable, incluida la utilización de códigos de conducta, las iniciativas de capacitación y medios para asegurar una independencia suficiente.

8. Medidas especiales, incluida la restitución y el derecho a iniciar acciones penales, en beneficio de las víctimas de delitos relacionados con abuso de poder.

9. Sistemas de información más adecuados y amplios para corregir las actuales deficiencias de la información de que se dispone en la mayoría de los países sobre delitos relacionados con el abuso de poder y sus efectos, o la falta de coordinación entre los servicios que pueden producir los datos pertinentes; en particular:

a) Estadísticas sobre la frecuencia y la prevalencia de esos delitos y sobre la naturaleza y la amplitud de sus efectos;

b) Sistemas de información social para evaluar la naturaleza y el nivel de los delitos relacionados con los abusos de poder, con la debida estandarización de los tipos de delitos para permitir comparaciones entre países;

c) Información sobre los métodos utilizados para cometer esos crímenes, el grado de daño causado y las medidas preventivas que se consideren particularmente eficaces;

d) Métodos nuevos o especiales de recopilación de información (incluidos los indirectos), como base para la adopción de políticas y la planificación en esta esfera;

e) Procedimientos independientes de fiscalización para evaluar esos sistemas de información, que deberán suministrar los elementos necesarios para informar al público y otros medios de asegurar que se responda por los actos cometidos.

10. Investigaciones orientadas hacia la acción sobre las formas, las manifestaciones, las modalidades, las interfaces y las tendencias de los abusos de poder público y privado, con tipologías de base empírica de dichos actos y la atención centrada en estrategias para su prevención y control, y adaptadas a sectores conducentes a los abusos de poder, así como a las respuestas de la comunidad a los diferentes tipos de abuso.

#### B. En el plano regional

1. Estrategias regionales amplias para controlar los abusos ilícitos de poder con la participación en este esfuerzo de las comisiones regionales y los institutos de prevención del delito y haciendo especial hincapié en las normas y criterios comunes que podrían evitar que los delincuentes poderosos aprovecharan las diferencias legislativas y de otra índole entre los diversos países.

2. Colaboración práctica entre los países de la región para detectar y procesar a los presuntos perpetradores de delitos de abuso de poder, disposiciones adecuadas para prestarse mutuamente ayuda jurídica y administrativa en esas cuestiones.



3. Cursos y seminarios regionales de capacitación, a fin de preparar a funcionarios superiores especializados en distintas disciplinas para que se ocupen de los diversos tipos de abusos ilícitos de poder y contribuyan a prevenirlos, y a fin de elevar la calidad del servicio público de la región, con preparación de adecuados materiales docentes para estos fines.

4. Estudios orientados hacia las políticas sobre las formas, las tendencias y los efectos de estos delitos, así como sobre las medidas (incluidos modelos de legislación) para su prevención y control en el contexto del desarrollo, con sistemas de evaluación incorporados en los planes.

5. Arreglos para compartir e intercambiar datos relativos a los delitos relacionados con los abusos de poder, utilizando a los institutos regionales de prevención del delito como centros de coordinación.

#### C. En el plano internacional

1. Asistencia técnica a los gobiernos solicitantes para ayudarlos a formular y aplicar políticas eficaces de prevención y represión de los abusos ilícitos de poder, y promoción de la cooperación técnica entre los países en desarrollo en esta esfera, con estudios de viabilidad para determinar las esferas con mayores efectos potenciales.

2. Seminarios, cursos prácticos y cursos de capacitación interregionales en esta esfera con la cooperación de los gobiernos interesados.

3. Formulación de normas y directrices, particularmente de tipo legislativo, así como políticas más eficaces y coherentes para combatir los abusos ilícitos de poder económico y público y para evitar la explotación de las diferencias en las reglamentaciones nacionales al respecto.

4. Elaboración de opciones de política y estrategias para reprimir los abusos transnacionales de poder.

5. Investigaciones orientadas hacia la acción sobre los siguientes aspectos: características principales de los abusos ilícitos de poder y las estrategias para limitarlos y prevenirlos, con especial referencia a los estudios acerca del efecto de esas prácticas en los países en desarrollo y en las relaciones entre los países; las cambiantes actitudes públicas frente a esos abusos; estudios comparativos de derecho penal; evaluación de los éxitos diferenciales obtenidos con diferentes medidas, utilizando un criterio de costos-beneficios, y estudio de las experiencias particularmente buenas.

6. Nuevas propuestas orientadas hacia la acción para que las consideren los gobiernos nacionales y los órganos normativos de las Naciones Unidas; por ejemplo, el principio de la indemnización en grupo a las víctimas de abusos ilegales y masivos de poder económico o público.

7. Proyectos en colaboración, en esferas tales como las prácticas ilícitas de socios comerciales poderosos, el soborno y la corrupción, la elusión y la evasión fiscales, las prácticas comerciales restrictivas, el fraude a los consumidores, la contaminación del medio ambiente, los derechos humanos en la administración de la justicia, la ética en la función pública, la jurisdicción penal internacional, así como las iniciativas sobre estadísticas mencionadas anteriormente.

8. Mecanismos internacionales para recopilar, tabular e interpretar información sobre delitos relacionados con el abuso de poder, y preparación de normas y formularios adecuados para presentar informes, y publicación de estadísticas internacionales sobre el abuso ilícito de poder. En particular:

a) Datos comparativos sobre las prohibiciones jurídicas que afecten a los poderosos;

b) Arreglos para compartir la información, de conformidad con un sistema común de presentación de informes sociales, sobre las condiciones y prácticas en diversos países y la situación en general, como base de datos (incluidos los datos sobre costos) y marco de referencia para ayudar a los Estados Miembros a elaborar las medidas de prevención y control apropiadas.

9. Prestación de apoyo adecuado a las iniciativas no gubernamentales en esta esfera, con el propósito de llevar al máximo su contribución, ampliar su base científica e integrar los esfuerzos internacionales encaminados a estudiar y reprimir los abusos ilícitos de poder.

Anexo

RESOLUCION DEL GRUPO DE EXPERTOS SOBRE DELITO  
Y ABUSO DE PODER

El Grupo de Expertos sobre Delito y Abuso de Poder,

Considerando que los abusos de poder económico y público provocan considerables perjuicios materiales y sociales, minan el desarrollo económico y social y deterioran la calidad de la vida de los pueblos en muchas partes del mundo,

Consciente de que el sistema de justicia penal en la mayoría de los países está destinado principalmente a la prevención y al control de las formas convencionales del delito,

Insistiendo en la necesidad de tomar medidas urgentes y firmes con el fin de prevenir, frenar y controlar los abusos ilegales de poder económico y público, en cualquier parte que se cometan, así como de adaptar la justicia penal a las condiciones actuales, para que pueda enfrentar con más eficiencia tales abusos,

Decide:

- a) Que se establezcan estrategias más eficaces de prevención y control, a nivel nacional, regional e internacional, para combatir tales abusos;
- b) Que se despierte el interés del público en las consecuencias nocivas de tales abusos;
- c) Que cada país trate de revisar y de aplicar métodos más eficaces de protección jurídica contra tales abusos;
- d) Que organicen y coordinen a nivel regional las actividades de investigación y los programas de capacitación para funcionarios del sistema de justicia penal;
- e) Que se tomen medidas para proscribir los abusos graves en las legislaciones penales de los países donde tales abusos no han sido proscritos todavía;
- f) Que se intensifique la cooperación entre los Estados Miembros con el fin de prevenir y controlar los abusos provocados por actos que traspasan las fronteras nacionales y las jurisdicciones territoriales;
- g) Que las Naciones Unidas deberían asumir un papel rector en la recolección y coordinación de la información y en la prestación a todos los países de asesoramiento especializado sobre la naturaleza y las consecuencias de los abusos de poder.

Aprobada en San José, el 9 de mayo de 1980

-----



This archiving project is a collaborative effort between the United Nations Office on Drugs and Crime and the American Society of Criminology, Division of International Criminology. Any comments or questions should be directed to Cindy J. Smith at [cjsmithphd@comcast.net](mailto:cjsmithphd@comcast.net) or Emil Wandzilak at [emil.wandzilak@unodc.org](mailto:emil.wandzilak@unodc.org).