



NACIONES UNIDAS



**NOVENO CONGRESO  
DE LAS NACIONES UNIDAS  
SOBRE PREVENCIÓN DEL DELITO  
Y TRATAMIENTO DEL DELINCUENTE**

El Cairo (Egipto), 29 de abril a 8 de mayo de 1995

Distr. GENERAL

A/CONF.169/14  
13 de abril de 1996

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

Tema 4 del programa provisional\*

**MEDIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA Y LA DELINCUENCIA  
ECONÓMICA DE ÁMBITO NACIONAL Y TRANSNACIONAL, Y COMETIDO  
DEL DERECHO PENAL EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE:  
EXPERIENCIAS NACIONALES Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

**Documento de antecedentes preparado por la Secretaría sobre  
las medidas de alcance internacional contra la corrupción  
de los funcionarios públicos**

*Resumen*

En el presente informe se indican las diversas características de la corrupción, así como sus efectos negativos sobre el desarrollo. Se examinan varias medidas contra la corrupción a diferentes niveles. El informe también pone de relieve las iniciativas internacionales recientes para hacer frente a ese fenómeno. Se adjuntan al presente informe los resultados de algunas de esas iniciativas. También se estudia la función de las organizaciones internacionales en la lucha contra la corrupción y la importancia del apoyo de éstas a los procesos de creación de instituciones.

\* A/CONF.169/1.

## ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN .....	1-7	3
I. INICIATIVAS RECIENTES EN EL PLANO INTERNACIONAL .....	8-12	4
II. ANTECEDENTES Y CONCEPTO .....	13-17	4
III. LA CORRUPCIÓN EN PERSPECTIVA .....	18-63	6
A. Alcance del problema .....	18-23	6
B. Medidas para prevenir y combatir la corrupción .....	24-63	8
IV. ORIENTACIONES PARA EL FUTURO .....	64-77	14

### *Anexos*

I. Proyecto de código internacional de conducta para los funcionarios públicos .....	18
II. Recomendación del Consejo de la OCDE sobre el cohecho en las transacciones económicas internacionales .....	20
III. Plan de Acción de la Reunión en la Cumbre de las Américas para combatir la corrupción .....	23
IV. Comunicado final, Foro Ministerial de África Meridional contra la Corrupción .....	24

## INTRODUCCIÓN

1. Las Naciones Unidas se han venido ocupando del problema de la corrupción por varios años. La cuestión ha sido examinada por los congresos quinquenales, sobre todo con referencia a las nuevas formas de actividad delictiva y a la planificación de la prevención del delito en el contexto del desarrollo. A este respecto, la Secretaría ha elaborado un Manual de Medidas Prácticas contra la Corrupción y un proyecto de código internacional de conducta para los funcionarios públicos (véase el anexo I). En 1989, la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de la Secretaría, en cooperación con el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de ésta, organizó un Seminario Interregional sobre Corrupción en la Administración Pública, del que fue hospedante el Gobierno de los Países Bajos en La Haya<sup>1</sup>. En el Seminario participaron altos funcionarios de 18 países en desarrollo de todas las regiones y observadores de ocho naciones desarrolladas, de organizaciones no gubernamentales, de instituciones académicas, de organismos independientes que realizan actividades contra la corrupción y de oficinas de defensores del pueblo. La Subdivisión también hizo contribuciones sustantivas a las Conferencias Internacionales cuarta y quinta contra la corrupción, celebradas en 1989 y 1992 en Australia y los Países Bajos, respectivamente.
2. El Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente aprobó la resolución 7, relativa a la corrupción en la administración pública<sup>2</sup>. El Octavo Congreso recomendó que los Estados Miembros arbitraran mecanismos administrativos y reglamentarios para la prevención de las prácticas corruptas y los invitó a que examinaran la idoneidad de su legislación penal, así como de su legislación procesal, para responder a todas las formas de corrupción y a las actividades destinadas a facilitar las prácticas corruptas. También pidió a la Secretaría que proporcionara asistencia en forma de cooperación técnica a los Estados que la solicitaran en lo relativo a la planificación estratégica de programas de lucha contra la corrupción pública, en la introducción de reformas legislativas y mejoras de la administración pública, y en la capacitación del personal de la administración pública y de la justicia penal, y que prestara asistencia en la organización de proyectos de ayuda internacional. Se solicitó asimismo de la Secretaría que organizara seminarios regionales e interregionales, reuniones de grupos de expertos, cursos prácticos y otras actividades apropiadas. La finalidad de todo ello era alentar el intercambio de información sobre técnicas y leyes contra la corrupción pública y sobre los resultados de la investigación al respecto, así como el examen y fomento de mejoras de los procedimientos y mecanismos institucionales. Además, esas actividades estaban encaminadas a perfeccionar los procedimientos de la justicia penal, mediante la utilización de bases de datos para mejorar el proceso de adopción de decisiones. El Octavo Congreso pidió a la Subdivisión que elaborara un proyecto de código internacional de conducta para los funcionarios públicos y que lo presentara al Noveno Congreso.
3. El Octavo Congreso tuvo ante sí el Manual de Medidas Prácticas contra la Corrupción, preparado por la Secretaría con la valiosa asistencia del Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América. Después del Congreso, se distribuyó el Manual a expertos de todo el mundo, y las observaciones recibidas al respecto se incorporaron para elaborar una versión revisada, que fue publicada recientemente en la *Revista Internacional de Política Criminal*<sup>3</sup>.
4. El problema de la corrupción fue objeto de nueva atención por parte de la Asamblea General, que aprobó la resolución 45/107, de 14 de diciembre de 1990, relativa a la cooperación internacional para la prevención del delito y la justicia penal en el contexto del desarrollo. La Asamblea reiteró las recomendaciones del Octavo Congreso acerca de las medidas que deberían adoptar los Estados Miembros, y recomendó que la Subdivisión coordinara la elaboración de material para prestar asistencia a los países en sus actividades de lucha contra la corrupción e impartiera capacitación especializada a magistrados y fiscales a fin de que adquirieran la competencia necesaria para hacer frente a los aspectos técnicos de la corrupción.
5. En la declaración de principios y el programa de acción adjuntos a su resolución 46/152, de 18 de diciembre de 1991, la Asamblea General decidió que el programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal tuviera por finalidad ayudar a la comunidad internacional a satisfacer sus apremiantes necesidades en la esfera de la prevención del delito y justicia penal y facilitar a los países asistencia oportuna y práctica para hacer frente a los problemas de la delincuencia, tanto en el plano nacional como transnacional. Entre los objetivos del programa estarían la integración y consolidación de los esfuerzos de los Estados Miembros para prevenir y combatir la delincuencia transnacional, así como la promoción de las más altas normas de equidad, justicia y conducta profesional.
6. En su segundo período de sesiones, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal tuvo ante sí varias sugerencias acerca de posibles temas para los seminarios que se organizarían en el Noveno Congreso (E/CN.15/1993/7 y Corr.1). Uno de esos temas era la corrupción. Por recomendación de la Comisión, el Consejo Económico y Social, en su resolución 1993/32, de 27 de julio de 1993, decidió dedicar a la cuestión un día de debate plenario en el Noveno Congreso.

7. De conformidad con la resolución 7 del Octavo Congreso, la Secretaría elaboró un proyecto de código internacional de conducta para los funcionarios públicos (véase la guía de los debates (A/CONF.169/PM.1/Add.1)), que fue examinado por las cinco reuniones preparatorias regionales del Noveno Congreso y por la Comisión, en su tercer período de sesiones. En la sección VI de su resolución 1994/19, de 25 de julio de 1994, el Consejo Económico y Social recomendó que el Noveno Congreso considerara la conveniencia de contar con un código de conducta para los funcionarios públicos y que el Secretario General solicitara a los Estados Miembros y entidades pertinentes que formularan observaciones con objeto de ayudar a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal a examinar la cuestión en su cuarto período de sesiones.

## I. INICIATIVAS RECIENTES EN EL PLANO INTERNACIONAL

8. En los últimos años, el tema de la corrupción ha pasado a ocupar rápidamente un lugar cada vez más importante en el programa de trabajo de la comunidad internacional. En 1994 tuvieron lugar varios acontecimientos de especial significación. En mayo, el Consejo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) hizo una recomendación oficial a los Estados miembros titulada "El cohecho en las transacciones económicas internacionales" (anexo II); y en diciembre, los Jefes de Estado y de Gobierno de la región, congregados en la Reunión en la Cumbre de las Américas, incluyeron en su Declaración de Principios una exposición sobre la corrupción y varias propuestas en su Plan de Acción (anexo III).

9. En noviembre, el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas organizó, en cooperación con la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de la Secretaría, un Foro Ministerial contra la Corrupción, que se celebró en Pretoria (Sudáfrica). El comunicado final del Foro figura en el anexo IV.

10. Otro llamamiento para la adopción de medidas se hizo en el Seminario para el África oriental y central sobre la corrupción, los derechos humanos y la democracia, celebrado en Entebbe (Uganda) del 12 al 14 de diciembre de 1994. El Seminario llegó a la conclusión de que un elemento importante en la corrupción a los niveles más altos es la enorme corrupción existente en las transacciones internacionales. Ello distorsiona el proceso de adopción de decisiones, da lugar a proyectos que no son viables y eleva los costos de los proyectos necesarios, intensificando con ello el empobrecimiento de la población. Esa corrupción contribuye en gran medida a la crisis de la deuda externa en África. En ese contexto, el Seminario expresó su firme desaprobación del hecho de que los sobornos pagados por la mayoría de las empresas extranjeras de países desarrollados eran deducibles a efectos impositivos en el país de origen, y que la mayoría de esos países se negaban a reconocer como delito el soborno de funcionarios extranjeros. Por consiguiente, el Seminario pidió a todos los dirigentes africanos que dejaran sentir claramente la voz de África en todos los foros internacionales. A ese respecto, el Seminario apoyó plenamente la recomendación formulada por los Estados miembros de la OCDE de considerar ilícito el cohecho transnacional, y propuso que los gobiernos de los países africanos cooperaran activamente en esa iniciativa. También instó a los dirigentes africanos a que siguieran el ejemplo dado por los líderes de las Américas en su Reunión en la Cumbre celebrada en Miami, Florida (Estados Unidos de América), preparándose franca y abiertamente a enfrentar el problema de la corrupción. Sólo en un entorno de rectitud y franqueza podrían elaborarse y aplicarse instrumentos eficaces.

11. En febrero de 1995, el Consejo de Europa convocó a un grupo multidisciplinario sobre la corrupción, que congregó a expertos de varios países para examinar medidas jurídicas y administrativas contra la corrupción. Cabe señalar que la cuestión es objeto de atención por parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que ha creado un grupo de trabajo que examina, entre otras cosas, la propuesta del Gobierno de Venezuela de adoptar una convención interamericana contra la corrupción. La Unión Europea (UE) también ha tomado medidas contra la corrupción y ha adoptado un código de conducta aplicable a los encargados de los asuntos públicos que tratan con instituciones de la UE. Se está asimismo promoviendo una mayor transparencia en las relaciones entre la Comisión Europea (CE) y los grupos de intereses especiales, y se han elaborado los requisitos mínimos de un código de conducta entre la Comisión y dichos grupos<sup>4</sup>.

12. Aun cuando estas iniciativas sólo serán eficaces si van acompañadas por la acción, demuestran el reconocimiento, al nivel más alto, de un importante problema que anteriormente apenas se había debatido fuera de los círculos de especialistas.

## II. ANTECEDENTES Y CONCEPTO

13. En el transcurso de los años ha habido un debate considerable, tanto en círculos académicos como en foros internacionales, acerca de la definición de corrupción. En la actualidad, la cuestión parece ser más de alcance que de concepto, es decir, si es necesario definir el fenómeno en forma lata o limitada. Aun cuando abundan los argumentos en favor de ambos enfoques, las necesidades prácticas y el urgente imperativo de adoptar medidas pueden apuntar hacia una descripción práctica que dé lugar a medidas concretas a nivel nacional e internacional. Uno de los primeros intentos, que se remonta a 1931 y que

tal vez sea difícil mejorar, es la definición concisa hecha por J.J. Senturia, a saber: "La corrupción es el uso indebido del poder público para lograr un beneficio privado"<sup>5</sup>. Si bien el término "corrupción", se suele utilizar como sinónimo de "cohecho", para incluir, por ejemplo, todo aliciente o incentivo impropio, dado y recibido dentro del sector privado, es más común restringir su empleo al soborno que afecta a la administración pública. Sobre la base del informe del Ministro de Justicia de Italia en la 19ª Conferencia de Ministros de Justicia de Europa (organizada por el Consejo de Europa en La Valetta (Malta), los días 14 y 15 de junio de 1994), el Grupo multidisciplinario sobre la corrupción del Consejo de Europa elaboró la siguiente definición práctica provisional del término: "La corrupción, tal como la entiende el Grupo Multidisciplinario del Consejo de Europa, es el cohecho y cualquier otra conducta en relación con las personas a quienes se han confiado funciones en el sector público o privado que viole los deberes derivados de su calidad de funcionario público, empleado privado, agente independiente u otra relación de ese tipo, y que tenga por finalidad obtener cualquier tipo de ventajas indebidas para sí mismos o para terceros". El significado de la resolución 7 del Octavo Congreso parece ser análogo. En este contexto, cabe decir que la corrupción representa el efecto conjunto del monopolio de poder, por un lado, y las facultades discrecionales para adoptar decisiones en ausencia de la responsabilidad de rendir cuentas, por otro. Ello significa que los funcionarios tendrán la posibilidad de obtener beneficios corruptos según el grado de monopolio que ejerzan sobre un servicio o actividad, las facultades discrecionales que tengan para decidir quién debe percibir dinero y qué cantidad de éste, y la medida en que tendrán que rendir cuentas de sus actividades<sup>6</sup>. La responsabilidad de rendir cuentas pasa a ser entonces una de las cuestiones claves del debate en el plano internacional, así como el objetivo último de la cooperación en este plano.

14. Tal vez convenga hacer una distinción entre la corrupción de los Jefes de Estado, ministros y altos funcionarios, por una parte, y la pequeña corrupción de, por ejemplo, los funcionarios subalternos, los empleados de aduanas y la policía de tráfico, por otra. Como en el caso de otros delitos, la legislación nacional hace una diferenciación según la gravedad que comporten y sobre la base de otros criterios. La corrupción entraña un peligro institucional a largo plazo. No se puede trazar una línea clara que separe la corrupción en gran escala y la de pequeña monta, ni debe pensarse que esta última es insignificante. Por el contrario, cuando es común, puede ser muy perjudicial para la estructura de la sociedad, ya que normalmente redundan en detrimento de los sectores más pobres y vulnerables de la población. Con todo, la corrupción en pequeña escala es fundamentalmente una cuestión que incumbe al gobierno del país interesado, que podrá abrigar pocas esperanzas de solucionarla eficazmente en una situación en que abunde la corrupción en gran escala. Cabe indicar aquí que la atención de la comunidad internacional debe centrarse ante todo en este último tipo de corrupción, a causa de sus consecuencias y efectos a todos los niveles.

15. Tanto la corrupción en gran escala como la de poca monta pueden ser sistémicas o especiales. La corrupción sistémica trae consigo costos económicos al distorsionar los incentivos, costos políticos al minar las instituciones y costos sociales al redistribuir la riqueza y el poder en favor de los ricos y los privilegiados. Cuando la corrupción socava los derechos de propiedad, el imperio de la ley y los incentivos para hacer inversiones, el desarrollo económico y político se detiene y la democracia deja de ser eficaz y no surte efecto<sup>6</sup>. La corrupción es un delito que suele estar ligado al abuso de poder. Con arreglo a la teoría de oportunidad del delito, se adquiere un poder sustancial a fin de crear considerables oportunidades para cometer delitos lucrativos que confirman la máxima de que "el poder corrompe". Al determinar las causas de los delitos que comportan un abuso de poder, se observa que, aun cuando tales actos pueden en algunos casos implicar una codicia personal, son de hecho consecuencia de condiciones sociales, económicas y políticas estrechamente interrelacionadas que facilitan esa delincuencia. Tal vez sea necesario alterar esas condiciones<sup>7</sup>.

16. La corrupción (al menos en gran escala) puede ser transnacional o local. En general, es más fácil y más seguro para los funcionarios públicos percibir grandes cantidades de dinero en las transacciones internacionales que en las locales. Incluso cuando un fraude de grandes proporciones se comete enteramente dentro de un país, la necesidad de transferir fondos al exterior introduce un componente internacional. Así pues, el presente documento se concentra en los aspectos transnacionales de la corrupción, aunque no pasa por alto el hecho de que, en algunas circunstancias, es posible apropiarse indebidamente de grandes cantidades a nivel nacional.

17. Los peligros que representa la corrupción se ven multiplicados y exacerbados por la relación recíproca de este fenómeno con la delincuencia organizada transnacional. En un mundo en constante evolución y que se está haciendo más interdependiente, las consecuencias a largo plazo de esa relación merecen ser estudiadas y ser objeto de medidas. La

---

<sup>5</sup> Véase "Delito y abuso de poder: delitos y delincuentes fuera del alcance de la ley". Documento de trabajo preparado por la Secretaría para el Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (A/CONF.187/6).

cooperación internacional es especialmente importante en la actualidad, sobre todo tomando en consideración el grado de perfección y de flexibilidad que tienen los grupos criminales transnacionales organizados. Se reconoce que un objetivo significativo de toda estrategia para contrarrestar la influencia de la delincuencia organizada debe ser controlar la corrupción y romper los vínculos entre la delincuencia organizada y las autoridades políticas y de justicia penal. El soborno de funcionarios públicos, de políticos influyentes y del personal de empresas privadas es un instrumento típico utilizado por la delincuencia organizada para lograr protección y eludir toda detección, así como para evitar la perturbación de sus actividades internacionales. Al examinar también la definición de blanqueo de dinero, es decir, la ocultación del origen ilícito del producto monetario de un delito, aparece claramente otro nexo entre la corrupción y la delincuencia organizada. El blanqueo puede comportar actos que cabe definir como corrupción por el lado de la persona que percibe el dinero<sup>7</sup>. En los casos de grandes fraudes al tesoro público, los funcionarios que los cometen suelen tener gran interés en ocultar las ganancias mal adquiridas, para que no se descubran y para evitar que cualquier cambio en el clima político aumente la vulnerabilidad de tales fondos a la incautación.

### III. LA CORRUPCIÓN EN PERSPECTIVA

#### A. Alcance del problema

18. Tal vez convenga examinar las circunstancias en las que es muy probable que haya grandes sobornos transnacionales. Tres criterios son fundamentalmente importantes, a saber<sup>\*</sup>:

##### *Magnitud*

a) Los cálculos aritméticos son sencillos, aunque los montos variarán de un país a otro, y las cifras efectivas no tienen significación especial alguna:

El 5% de 100.000 dólares de los EE.UU. podrá interesar a un alto funcionario pero no de rango máximo;

El 5% de 1 millón de dólares de los EE.UU. es una cifra que corresponde a la esfera de los secretarios permanentes (directores generales);

El 5% de 10 millones de dólares de los EE.UU. es una cantidad de dinero que interesa a un ministro y a sus principales colaboradores;

El 5% de 100 millones de dólares de los EE.UU. puede despertar la seria atención de un Jefe de Estado.

Sin embargo, en muchos países el 5% se considerará ahora una tasa ridículamente baja de comisión;

b) Así pues, es evidente que las presiones reales en los casos de corrupción en gran escala se producen cuando se trata de un proyecto de gran magnitud, y el corolario es que hay pocas posibilidades de hacer una venta importante de equipo o de ejecutar un proyecto de gran envergadura en muchos países en desarrollo sin que tenga lugar esa corrupción. Sin embargo, ello no significa que en el extremo inferior de la escala, un funcionario de categoría bastante baja no esté decidido a lograr el pago de una cantidad que no resultaría interesante para sus superiores;

##### *Urgencia*

c) Los políticos, e incluso los funcionarios, de los países en desarrollo tienen conciencia de que la duración de su cargo o mandato puede ser breve, factor que contribuye naturalmente a su gran interés en solicitar un soborno. De ello se desprende que los proyectos más atractivos son aquellos en que el precio total de compra, o al menos un depósito muy substancial, es pagadero en fecha temprana, de manera que una gran proporción de la comisión total convenida es pagadera antes de que se corra riesgo alguno de que el receptor previsto deje el cargo que ocupa;

d) Hay una convención que parece aceptarse bastante ampliamente, en el sentido de que la proporción de la comisión pagadera respecto de la cantidad depositada o del desembolso inicial pertenece a los funcionarios que desempeñan el cargo

---

<sup>\*</sup> Sobre la base de información recibida de una organización no gubernamental denominada Transparency International.

cuando se firma el contrato, mientras que el resto de la comisión va a los que lo ocupan en la fecha de vencimiento. Sería muy imprudente el proveedor que estuviera dispuesto a desembolsar el total de la comisión de una vez, ya que los titulares subsiguientes podrían mostrarse poco cooperativos;

#### *Confusión y desorientación*

e) Cuanto más avanzada sea la tecnología de que se trate, o parezca tratarse, en el marco de un contrato de suministro, mayor atractivo tendrá para los posibles beneficiarios, porque reduce el riesgo de que se les critique por pagar un precio demasiado alto. Cualquiera puede enterarse del precio justo de un cargamento de azúcar o cemento que se compre en un día dado, mientras que es mucho más difícil determinar si un avión de caza determinado ha costado 21 millones y no 22,5 millones de dólares de los EE.UU.

19. Aplicando los criterios que anteceden, podría determinarse qué esferas o actividades serían preferibles o más atractivas. Cuanto más importante sea el tipo de contrato, más atractivo resulta para los funcionarios públicos corruptos. Los ejemplos siguientes ilustran las distintas categorías:

a) Los aviones, barcos y suministros militares (con inclusión de equipo de telecomunicaciones) revisten una importancia primordial. No sólo las cantidades de dinero involucradas son enormes, sino que el alto contenido tecnológico y la necesidad, a veces auténtica, de mantener secreto el asunto hacen sumamente difícil que nadie ponga en tela de juicio la validez de la decisión de compra. Los plazos de entrega pueden ser largos, pero los desembolsos iniciales que se hacen al colocar los pedidos pueden ser lo suficientemente grandes para facilitar el abono inmediato de una gran parte de la comisión total. Por ejemplo, un pago inicial del 10%, seguido por plazos a intervalos regulares, puede ser el requisito mínimo que se impone al proveedor; no obstante, si el gobierno acepta hacer un pago inicial del 20%, los beneficiarios podrán negociar, por ejemplo, el pago inmediato del 7% de su 10% total. Ello les convendrá tanto a los proveedores como a los beneficiarios, pero aumentará considerablemente el costo efectivo total;

b) El componente de bienes de capital de los proyectos industriales y agroindustriales importantes es también sumamente significativo. Las cantidades involucradas suelen ser menores, pero sigue habiendo un elemento de misterio tecnológico y pueden justificarse fácilmente unos desembolsos iniciales grandes en relación con un equipo fabricado especialmente para cierto fin.

c) Los contratos de obras públicas importantes, como presas, puentes, caminos, aeropuertos y hospitales, pueden comportar un gran volumen de gastos y requieren asimismo la utilización de servicios de consultores (para las actividades de diseño y seguimiento), así como inspectores de cantidades y volúmenes de obra. Tal vez se necesite pagar grandes cantidades para la movilización de distintos elementos, pero es difícil justificar su pago muchos meses antes de que los hombres y el material lleguen al lugar de la obra. Ningún contratista puede correr el riesgo de que una presa o un puente se derrumbe, pero la mayoría de los que viajan por países en desarrollo están acostumbrados a ver nuevas carreteras en mal estado casi antes de ser terminadas, por lo común debido a que un departamento de obras públicas no ha supervisado las actividades de un contratista que está tratando de recuperar la comisión que ha debido pagar;

d) También puede haber involucradas considerables cantidades en las actuales compras de productos a granel (por ejemplo, petróleo, fertilizantes o cemento), que se distribuyen por conducto de una empresa paraestatal, o cuando se requiere una estandarización (por ejemplo, en el caso de productos farmacéuticos y libros de texto). Hay escasas posibilidades de hacer una fortuna de un día para otro, ya que el valor de los distintos envíos no puede compararse con el de los bienes de capital mencionados más arriba, pero puede existir una corriente constante de ingresos para los encargados de hacer pedidos repetidos, si es que continúan en el cargo;

e) Los honorarios de consultoría, caso en el cual las posibles ganancias son en general menores que en cualquiera de las demás categorías, pueden parecer un objetivo erróneo para los que buscan comisiones. Su popularidad entre los funcionarios públicos se debe probablemente al método subjetivo de seleccionar a los consultores, que a veces corre prácticamente a cargo de una sola persona. Además, como muchas veces no se considera que el costo es el principal factor en la selección, con frecuencia éste puede incluir una elevada proporción, como, por ejemplo, del 20 al 30%, a título de soborno en el marco de la propuesta. Si alguien que no sea el consultor seleccionado de antemano presenta una mejor propuesta, siempre podrá rechazarse aduciendo motivos falsos. La comisión que reciba el funcionario de que se trate puede ser relativamente reducida, pero puede no tener que compartirla con sus superiores.

20. En vista del lugar prominente que el sector militar ocupa entre las categorías mencionadas más arriba, las cantidades que probablemente hay en juego pueden extrapolarse fácilmente\*. Por ejemplo, entre 1988 y 1992, los diez principales exportadores de armas vendieron productos por un valor medio anual de 30.000 millones de dólares de los EE.UU., de los cuales dos tercios tuvieron como destino diez países en desarrollo. Suponiendo que, como mínimo, un 15% de ese valor se pagó efectivamente a autoridades decisorias -políticos y jefes militares- de los países interesados a título de soborno, cada año se han desviado 4.500 millones de dólares para su depósito en las cuentas bancarias de esas personas.

21. La necesidad de gran parte de este material militar ha sido objeto de debate en muchos países y regiones. En algunos círculos se han hecho conjeturas en el sentido de que sólo se compra porque facilita la percepción de comisiones por parte de las autoridades decisorias, y ese hecho demuestra la medida en que el mundo en desarrollo se ve privado de una financiación sumamente necesaria. Se informó, por ejemplo, de que, en 1994, un país africano proyectaba comprar equipo de radar por valor de 150 millones de dólares de los EE.UU., cantidad equivalente a casi el 40% de sus ingresos anuales de exportación. Se consideraba improbable que ello fuera el resultado de un examen objetivo de las prioridades existentes<sup>8</sup>.

22. Existe un riesgo evidente de atribuir toda decisión poco satisfactoria de compra a la corrupción. Se pueden cometer auténticos errores de juicio, y factores como el prestigio nacional y los prejuicios regionales pueden conducir a que se emprendan proyectos que parecen injustificables a un observador objetivo. Sin embargo, como la corrupción se discute ahora más abiertamente que hace cinco años, es menos probable que se acepten, sin ponerlas en tela de juicio, decisiones a todas luces ridículas, independientemente de que se hayan visto influidas en forma corrupta.

23. Los países desarrollados en general han sufrido menos a causa de la corrupción que las naciones en desarrollo, debido probablemente a sus instituciones democráticas más fuertes y a su prensa libre, pero apenas hay margen para autosatisfacción. En fecha reciente cayeron los gobiernos de dos países desarrollados tras registrarse escándalos debidos a la corrupción y el de un tercero ha estado a punto de caer. En otro país desarrollado, no ha sido objeto de ninguna demanda por difamación un nuevo libro en el que se describe en detalle la forma en que muchos de los amigos íntimos de su Presidente se han enriquecido distraendo fondos públicos mediante facturas falsas y comisiones secretas. En 1994, la policía de un país desarrollado estuvo envuelta en un gran escándalo en la realización de compras y, en otro, el Ministerio de Defensa se ha descrito en la televisión nacional como "el Ministerio del Cohecho". Es difícil decir si este aparente deterioro se debe a que están degenerando las normas de la vida pública o a que los medios de información y la opinión pública son ahora más sensibles al problema de la corrupción. En todo caso, el resultado es que en la actualidad los países se sienten sumamente motivados a contribuir a la lucha contra la corrupción.

#### **B. Medidas para prevenir y combatir la corrupción**

24. Los acontecimientos recientes han señalado a la atención de la comunidad internacional las repercusiones de los actos ilegales de los funcionarios públicos. Varios incidentes que han despertado el interés de la opinión pública, principalmente gracias a la publicidad que les ha dado la prensa y los medios electrónicos de información de todo el mundo, son testimonio de las dimensiones del problema y de lo urgentes que son las medidas para resolverlo. Esos incidentes han servido como recordatorio de la vulnerabilidad de todas las sociedades a la corrupción, independientemente de su grado de desarrollo. Con frecuencia, la revelación de casos de corrupción en gran escala han puesto en marcha una serie de acontecimientos políticos de carácter constructivo que de otro modo no habrían sido posibles, o hubieran requerido mucho más tiempo.

25. Se cuenta con una amplia gama de medidas para combatir la corrupción. Hay que tener presente que, a causa de la propia naturaleza y complejidad del fenómeno, sobre todo a nivel transnacional, se requiere un conjunto de disposiciones, tanto jurídicas como administrativas, para impedirlo y controlarlo. El grado en el que esos arbitrios sean complementarios y estén debidamente interrelacionados depende de la estructura administrativa concreta de cada país, así como de los problemas específicos que deban abordarse. Por ejemplo, en el caso de algunas naciones en desarrollo y de la mayoría de los países en transición, las actividades de privatización deben ser respaldadas, pero actuando con cierta cautela. Es preciso lograr un equilibrio entre las medidas necesarias para evitar la corrupción, ya que ésta tiende a desvirtuar el proceso de privatización, y el riesgo de una excesiva reglamentación que, a su vez, puede paralizar la actividad económica. A continuación se examinan algunas de las medidas disponibles.

---

\* Sobre la base de información recibida de una organización no gubernamental, denominada Transparency International.

### *I. Derecho penal*

26. Al examinar los instrumentos que hay, o podría haber, disponibles para luchar contra la corrupción, el derecho penal ocupará un lugar prominente. En todos los países miembros de la OCDE, y probablemente en la mayoría de los demás, comete un delito quienquiera, independientemente de que sea o no ciudadano del país de que se trate, soborne o trate de sobornar al titular de un cargo público, que se suele definir de forma que incluya a los funcionarios elegidos y también a los designados, así como a los titulares de cargos públicos a nivel local o regional, y también nacional. No obstante, en muchos países, incluso de Europa, estas disposiciones han sido criticadas en los últimos tiempos por considerarlas anticuadas e ineficaces. Esta deficiencia es más pronunciada en las naciones en desarrollo y en los países en transición, sobre todo en sus transacciones internacionales.

27. El Presidente Museveni de Uganda, en un reciente discurso pronunciado en la inauguración de la Conferencia sobre corrupción, democracia y derechos humanos en el África oriental y central, en el marco del Foro de Líderes Africanos, celebrada en Entebbe en diciembre de 1994, describió de la manera siguiente las deficiencias de la legislación nacional:

"El verdadero problema es que los guardias de África tienen que ser a su vez vigilados y esto es, a todas luces, un círculo vicioso. Si nuestros altos dirigentes carecen de autoridad moral, es sumamente difícil eliminar la corrupción y, por desgracia, es al nivel más alto donde están los ladrones realmente importantes. Para hacer frente a la corrupción a ese nivel, no basta con la persuasión moral. También necesitamos sanciones penales y hacer cumplir las leyes aplicables a la corrupción. Cuando no haya sanciones contra este fenómeno habrá que preverlas. A veces el problema es que los líderes corruptos, que son asimismo los legisladores, no promulgan leyes para reprimir la corrupción porque, si lo hicieran se crearían problemas a ellos mismos".

28. En la mayoría de los países desarrollados no es delito el soborno de un funcionario público de otro país, a menos que el acto de cohecho tenga lugar dentro del propio país del sobornador. Esta situación quedó ilustrada por un reciente caso sucedido en un país europeo, en el que dos empleados de una de sus mayores compañías fueron acusados de sobornar a un funcionario público de otro país a fin de obtener un pedido. En el tribunal se planteó la cuestión de cómo era posible que se ofreciera un soborno tan grande sin el conocimiento de algún funcionario de mayor categoría de la compañía, como, por ejemplo, el Director General. La explicación fue que el dinero se había tomado de los fondos asignados para el pago de "comisiones" en el exterior, respecto de los cuales no se necesitaban explicaciones detalladas. Dicho de otro modo, era aceptable el soborno fuera del país, pero no en el plano interno.

29. El primer país que ha considerado delito el cohecho fuera de sus fronteras son los Estados Unidos de América, donde la Administración del Presidente Carter dictó en 1977 la Ley de prácticas corruptas en el extranjero. La Ley fue consecuencia de la revelación, en audiencias ante el Congreso, de que las principales empresas estadounidenses habían pagado sobornos para obtener pedidos en el exterior.

30. La Ley prohíbe los pagos a un funcionario extranjero, un partido político extranjero o un candidato a un cargo político en el extranjero, y abarca tanto los funcionarios públicos como los que son elegidos para un cargo público. Sus disposiciones se aplican a los pagos cuya finalidad es influir en medidas y decisiones oficiales con miras a obtener o mantener transacciones económicas. Sin embargo, la Ley no comprende el cohecho que no guarda relación con la obtención o el mantenimiento de tales transacciones, como el que podría existir en el caso de procedimientos judiciales, tributación o normas ambientales, y tampoco se aplica a los "pagos para facilitar las actuaciones" efectuados con objeto de facilitar las actividades gubernamentales de rutina, como el despacho aduanero, la expedición de pasaportes y visados, o los servicios de teléfono, agua y electricidad.

31. Las empresas que infrinjan la Ley de prácticas corruptas en el extranjero son punibles con multas de hasta 2 millones de dólares de los EE.UU. por cada violación y las personas de hasta 100.000 dólares y una pena de prisión máxima de cinco años. Además de los pagos directos a los "funcionarios", la Ley es aplicable a los que se efectúan a terceros a sabiendas de que éstos pagarán a funcionarios. Se define este conocimiento en el sentido de que abarca la ignorancia deliberada y la indiferencia consciente.

32. Una disposición sumamente importante es que los emisores de valores en las bolsas de los EE.UU. deben llevar libros y registros que reflejen fielmente las transacciones y la enajenación de activos. Lo que se persigue es eliminar la utilización por las empresas de fondos secretos para sobornar y dificultar el encubrimiento de pagos a funcionarios extranjeros. Un

destacado abogado norteamericano de sociedades\* con experiencia de primera mano de la Ley está convencido de que ha producido efectos significativos, y ello por las siguientes razones:

a) El hecho de que la legislación de los Estados Unidos considere delito el soborno en el extranjero representa un elemento disuasorio que la dirección de las empresas debe tomar seriamente en consideración. La infracción del derecho penal de los Estados Unidos comporta muchos más riesgos para una compañía norteamericana que la violación de la ley de un país extranjero. Esta extensión del derecho interno estadounidense se ha criticado como una violación del principio de extraterritorialidad, que parte del supuesto de que los delitos cometidos por nacionales fuera de las fronteras internas son competencia de los tribunales del país interesado. Sin embargo, hay un número creciente de convenciones internacionales que contienen efectivamente definiciones internacionales del delito\*\*;

b) El hecho de prever la aplicación de sanciones penales a las personas constituye un fuerte factor disuasorio;

c) Los requisitos relativos al mantenimiento de cuentas y registros representan exigencias para los propios contables de la compañía y para los auditores externos que deben insistir en que se cumplan;

d) Los requisitos de revelación de datos en lo concerniente a las bolsas de valores hacen que los consejos de administración estén sujetos a la incoación de demandas por parte de los accionistas por mala administración;

e) El riesgo de enjuiciamiento en los Estados Unidos de América aumenta el peligro de procesamiento en el país cuyos funcionarios públicos fueron sobornados, y viceversa.

33. El Código Penal de Suecia prevé la posibilidad de que "una persona que haya cometido un delito en otro lugar y que esté enjuiciada con arreglo a la legislación de Suecia por un tribunal de Suecia... siempre que el acto sea punible por la ley del lugar en que se cometió". En el caso del Canadá y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en principio se puede utilizar la legislación vigente para equiparar una confabulación con miras a cometer soborno en otro país con una confabulación encaminada a cometer soborno en el propio país, siempre que la confabulación tuviera lugar en el Canadá o en el Reino Unido respectivamente, aunque se hubiera efectuado por teléfono. Ahora bien, puede resultar muy difícil encontrar las pruebas del soborno en esos casos.

34. La tipificación de la corrupción como delito es una de las primeras medidas que tienen que adoptar los países desarrollados y los países en desarrollo. El carácter transnacional de la corrupción en la actualidad exige un enfoque más concertado de los gobiernos para precisar o modificar su legislación penal. El derecho penal internacional estipula que la validez de la jurisdicción penal de un país se extiende más allá de su territorio sobre la base de uno o más de los siguientes factores: a) ciudadanía del que haya perpetrado el delito; b) ciudadanía de la víctima; y c) el hecho delictivo pone en peligro un interés nacional concreto (por ejemplo, la moneda del país). Además, todos los países asumirán por lo general la jurisdicción penal respecto de un hecho que se reconozca que va en contra del derecho de los países, independientemente del lugar en que se haya cometido (por ejemplo, los crímenes de lesa humanidad o la piratería).

35. Puede encontrarse otra base de jurisdicción en el principio de la asimilación. Este principio permite que el régimen jurídico de un país asimile en su propio sistema penal un delito cometido en otro país. Esto sólo puede ocurrir cuando los dos países tengan regímenes jurídicos que traten de forma comparable cada uno de los aspectos del delito y convengan oficialmente en que este enfoque es apropiado. Por tanto, en determinadas circunstancias un delito cometido por un ciudadano británico en un país extranjero puede ser remitido a los tribunales británicos, siempre que las autoridades extranjeras lo soliciten y que los dos cuerpos de legislación nacional sean compatibles por lo que al delito se refiere.

36. La Ley de prácticas corruptas en el extranjero, de los Estados Unidos, es, a todos los efectos prácticos, única en su género; la promulgación de leyes análogas en otros países desarrollados sería un duro golpe para la corrupción transnacional. Dicho con toda sencillez, los jefes ejecutivos de las principales sociedades tienen derecho en la actualidad a cerrar los ojos

---

\* Sobre la base de información recibida de una organización no gubernamental denominada Transparency International.

\*\*Véase, por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos (resolución 217 A(III) de la Asamblea General) y Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (E/CONF.82/15 y Corr.2).

ante una práctica que no sea ética pero que tampoco sea ilegal. La utilización de intermediarios incluso les ofrece, si lo desean, la posibilidad de ignorar el destino final de las grandes "comisiones" pagadas. A la inversa, muy pocos de esos directivos estarían dispuestos a cometer perjurio, y aun menos a exponerse a penas de prisión y a multas considerables, si las disposiciones de la Ley de prácticas corruptas en el extranjero se aplicaran a sus sociedades.

37. La tipificación de la corrupción como delito con miras a conseguir que la jurisdicción penal se amplíe para que abarque las actividades desarrolladas fuera de las fronteras de un país, es un proceso que requerirá tiempo. También es uno de los ejemplos más claros de la necesidad de obrar de forma concertada en el plano internacional para luchar contra la corrupción. Como ya se ha indicado, el Consejo de la OCDE ha adoptado una recomendación específica encaminada a promover legislación nacional contra la corrupción, y en la actualidad se está esforzando por promover su aplicación. Sin embargo, la actuación de cada Gobierno miembro de la OCDE en dirección de la criminalización de la corrupción en el extranjero parece estar principalmente subordinada a la seguridad de que haya una acción colectiva y simultánea, de ser posible desarrollada también por algunos posibles competidores que en la actualidad no forman parte de la OCDE. Por muy sinceramente que los gobiernos de los países desarrollados deploran la corrupción en gran escala, lo cierto es que estiman que no pueden correr el riesgo de colocar a sus exportadores y a su comunidad comercial en una situación competitiva desventajosa, particularmente en los momentos actuales y en las circunstancias económicas que prevalecen en la actualidad.

38. En el Simposio sobre corrupción y buena gobernación, organizado por la OCDE y celebrado en París el 13 y el 14 de marzo de 1995, se sugirió que una posibilidad de acelerar el proceso sería que todas las organizaciones internacionales, con inclusión de los organismos fundadores y de la Organización Mundial del Comercio (OMC) de reciente creación, aunaran sus esfuerzos para animar a los Estados Miembros a que consideraran la posibilidad de tipificar como delito a la corrupción. La OCDE se compone principalmente de naciones industrializadas, pero entre los Estados Miembros de otras organizaciones internacionales, como por ejemplo las Naciones Unidas y la OMC, hay países en desarrollo cuya contribución al esfuerzo común es importantísima y, por lo tanto, debe ser recabada y facilitada. Es posible que los países en desarrollo reaccionen con mayor celeridad si se trató de aceptar ventajas de iniciativas destinadas a conseguir que sus instituciones tengan la capacidad necesaria para promover y aplicar normas apropiadas en sus relaciones comerciales. El Acuerdo sobre adquisiciones que se está negociando actualmente bajo los auspicios del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) puede ser un instrumento adicional para promover la transparencia en las adquisiciones estatales.

## *2. Entidades independientes para la prevención de la corrupción y para su control*

39. Hong Kong y Singapur ofrecen ejemplos importantes y alentadores de la institución de instancias que han conseguido detener la tendencia hacia el aumento de la corrupción, e incluso hacerla cambiar de signo, mediante el establecimiento de entidades independientes para la prevención y para el control de la corrupción.

40. Antes de que se establecieran el Departamento de Prevención de la Corrupción y la Comisión Independiente contra la Corrupción (CICC) en 1973, se consideraba a Hong Kong como país con una sociedad sumamente corrompida. El éxito de la CICC se basa en la promulgación de una legislación estricta<sup>9</sup>, apoyada por un enfoque en tres planos para la lucha contra la corrupción: apoyo público, prevención, y represión. La CICC, en su lucha contra la corrupción, estima que lo más importante es granjearse el apoyo público. La inmensa mayoría de los informes sobre corrupción que recibe la CICC provienen directamente del público. Los fallos administrativos y de gestión en una organización pueden originar lagunas fáciles de explotar por los empleados que tengan intenciones corruptas. El concepto básico de la prevención de la corrupción consiste en eliminar esas lagunas mediante la introducción de mejoras administrativas y de gestión. La CICC está facultada para investigar a los presuntos infractores y en particular para averiguar las fuentes de los bienes de los funcionarios públicos. Sin embargo, el hecho que realmente dejó sentada la credibilidad de la CICC fue el enjuiciamiento del anterior jefe de la policía de Hong Kong, que fue extraditado desde el Reino Unido, país en que se había retirado después de su jubilación.

41. En Singapur, el Primer Ministro Lee Kuan Yew promulgó una rigurosa Ley de prevención de la corrupción, respaldada por una Oficina de investigación de prácticas corruptas. Probablemente el éxito de esas medidas se vio facilitado por una mejora considerable de la remuneración y la situación de los funcionarios públicos y por la intervención personal del Primer Ministro.

42. Es cierto que los ciudadanos de Hong Kong y Singapur, incluidos los funcionarios públicos, disfrutaban de un nivel de vida muy superior al de la mayor parte de los países en desarrollo, pero todo parece indicar que los factores más importantes del éxito de sus campañas de lucha contra la corrupción han sido la promulgación de leyes apropiadas, el establecimiento de

instituciones adecuadas, la debida educación de sus poblaciones y, sobre todo, la sincera determinación de sus dirigentes de luchar eficazmente contra la corrupción y de permitir que las entidades creadas con dicha finalidad puedan operar con toda independencia.

*3. Normas de auditoría, leyes fiscales y medidas legislativas de carácter administrativo o comercial*

43. Como se ha indicado anteriormente, la legislación penal es un poderoso elemento disuasorio y, por lo tanto, un instrumento utilísimo para la lucha contra la corrupción. Ahora bien, la corrupción es un fenómeno multifacético que cada vez es más complejo y más sofisticado, particularmente en su dimensión transnacional y en el contexto de sus vínculos con otras formas de delito económico y con la delincuencia transnacional organizada. Para que revista el máximo de eficacia, la lucha contra la corrupción tiene que basarse en una combinación equilibrada de medidas. A este respecto, las medidas, reglamentaciones y normas legislativas y civiles, comerciales y administrativas pueden desempeñar un papel de importancia para lograr que la capacidad de prevención, detección y control de las prácticas corruptas pueda alcanzar el necesario nivel de eficacia. La experiencia de los países que ya han adoptado esta línea de acción y la están aplicando con éxito indica que la complementariedad entre el derecho penal y otras medidas es importantísima.

44. Por ejemplo, en los Estados Unidos la Comisión de Bolsa y Valores comparte la responsabilidad de la aplicación civil de la Ley de prácticas corruptas en el extranjero con el Departamento de Justicia. La Comisión insiste en que se revele todo pago irregular hecho por una sociedad registrada por estimar que la ética de sociedades ha de desempeñar un papel en las decisiones en materia de inversiones y en la elección de directores; por lo tanto, si se demuestra que una empresa no ha revelado debidamente sus actos, sus directores y principales administradores pueden ser perseguidos en justicia.

45. Al determinar la composición más apropiada del grupo de medidas que se adopten contra la corrupción, se ha sugerido que se adopten medidas legislativas que permitan invalidar dicho contrato si se puede demostrar que ha sido obtenido por cohecho. Con arreglo a esas medidas legislativas, un tercero que haya sufrido una pérdida como resultado de no habersele concedido el contrato que después se anuló, podrá tener derecho a reclamar daños y perjuicios, con lo que las mencionadas medidas pueden tener considerable valor disuasorio.

46. Otra teoría que se ha formulado recientemente es que la ley de la competencia, como se enuncia en el Acuerdo de la Ronda Uruguay del GATT, podría ampliarse para que abarcara las situaciones en que la corrupción ha distorsionado el ejercicio de una competencia libre y equitativa.

47. La auditoría de normas y prácticas puede desempeñar un papel importante en el fortalecimiento de la lucha contra las prácticas corruptas. Los conocimientos especializados de los auditores, junto con la experiencia adquirida por el hecho de tener que someter a escrutinio actividades y relaciones muy intrincadas en el curso de sus funciones, pueden resultar de gran valor para descubrir las prácticas corruptas y obtener las pruebas necesarias para la aplicación de la legislación penal. Uno de los efectos más convenientes de la tipificación de la corrupción como delito es que, en muchos países, descubrirá a los auditores de las empresas y a las autoridades fiscales nacionales casos de cohecho que han tenido lugar en el extranjero o con intervención extranjera.

48. En la actualidad, aunque un auditor adquiera el convencimiento en el curso de sus funciones de que una empresa ha desembolsado una gran cantidad de dinero para servicios poco claros prestados en el extranjero -situación que incluso un contable novicio podría sospechar que encubre un cohecho-, su única preocupación es cerciorarse de que el pago se hizo de conformidad con un contrato debidamente concertado por la empresa. En la práctica un director o administrador superior de la filial de una gran empresa puede estar autorizado a efectuar pagos importantísimos en nombre de la empresa y, si no ha rebasado su autoridad, el auditor no podrá decir nada. Si lo dice, es posible que le contesten que se ocupe de sus asuntos o, por lo menos, que tenga en cuenta los límites de su autoridad. Un auditor de una de las sociedades contables más importantes de Gran Bretaña ha confirmado que así suele suceder a menudo. Sin embargo, si se tipifica como delito el cohecho en el extranjero, una suma sustancial de dinero que parezca haberse utilizado con tal finalidad puede requerir que el auditor efectúe un escrutinio minucioso.

49. Hay muchos casos en los que el pago de una cantidad importante a un tercero es perfectamente legítimo, pero esos casos no son difíciles de demostrar mediante la presentación de un contrato que detalle los servicios que había que prestar. Si las sumas pagaderas en virtud del contrato no parecen guardar una relación razonable con los servicios que había que

prestar, el auditor tendrá que seguir sus indagaciones. La labor de auditoría adicional provocará un aumento de los honorarios, pero las cantidades involucradas serán insignificantes si se las compara con las que actualmente absorbe la corrupción en gran escala.

50. No sería práctico esforzarse por prohibir todos los regalos o pagos que, en casos excepcionales, podrían considerarse corruptos si estuvieran asociados con la obtención de un contrato. No hay motivos suficientes para tratar de evitar las invitaciones corrientes. También es lógico reconocer que el tipo de regalo que podría constituir un incentivo importante en el caso de un pequeño contrato no valdrá para influir en la decisión que se adopte en caso de contrato mucho mayor. Hay buenos motivos para admitir que los pequeños regalos carecen de importancia e incluso, quizá, para definir en términos monetarios o porcentuales lo que se entiende por "pequeños regalos".

51. Algunas empresas han comenzado recientemente a indicar, por ejemplo en sus informes anuales, que operan de conformidad con normas éticas rigurosas. Se ha sugerido que ese tipo de declaración debería ser objeto de auditoría, de igual forma que las "auditorías ambientales" son ahora comunes para convencer a los accionistas "verdes" de que su empresa funciona en términos de responsabilidad ecológica.

52. En la actualidad las comisiones abonadas no son ilegales en el extranjero y pueden deducirse a efectos impositivos como gastos comerciales normales. La consecuencia es que, sea cual fuere la tasa impositiva que se cargue a los beneficios de la empresa (y no es raro que sea de hasta un 50%), el Gobierno, y en realidad los demás contribuyentes, están subvencionando por igual las comisiones, situación que seguramente muchos contribuyentes no aceptarían de buena gana si estuvieran al corriente de ella.

53. Es posible que lleve bastante tiempo el tipificar la corrupción como delito, pero en cambio sería relativamente sencillo el impedir que las comisiones fueran deducibles a efectos impositivos. Esto ofrecería un arma de defensa realmente muy fuerte, ya que en la mayor parte de los sistemas fiscales es el contribuyente el que tiene que demostrar que no tiene que pagar impuestos. Este es otro caso en el que un pago discutible suscitará necesariamente la atención del jefe ejecutivo de la empresa.

54. Cabe mencionar que en muchos países se están revisando actualmente las prácticas y condiciones contables comerciales, por una parte, y las prácticas, reglamentos y leyes fiscales, por otra, independientemente del examen de la legislación penal.

#### *4. Códigos voluntarios*

55. Con contadas excepciones, la mayoría de los intentos por prevenir y reprimir la corrupción transnacional en gran escala se han basado hasta ahora en códigos de conducta voluntarios. La Cámara Internacional de Comercio (CIC) preparó un código de esa índole destinado a las empresas, las Reglas de conducta para combatir la extorsión y el soborno, adoptadas en 1997, aunque, al parecer, esas reglas se han quedado en letra muerta desde un comienzo y la CIC no ha hecho nunca ningún intento por presionar a sus miembros para que las apliquen. Transparencia Internacional, una organización no gubernamental recientemente establecida, ha formulado también normas de conducta, aplicables a todas las partes en las transacciones comerciales internacionales, normas que se inspiran en gran parte en el código de la CIC.

56. Como método para poner de presente a las empresas qué tipo de normas deberían observar, esos códigos tienen un valor evidente. Y son quizá más útiles aún como medio de ayudar a los dirigentes íntegros de los países en desarrollo a informarse de cuáles son las normas que deben exigir de las empresas de países desarrollados. Sin embargo, es poco realista creer que un código voluntario pueda obligar a cualquier persona o empresa a ajustarse a él, a menos de que desee verdaderamente hacerlo.

57. Algunas empresas poseen sus propios códigos internos. En una encuesta realizada recientemente en el Reino Unido se observó que más de la mitad de las empresas afiliadas al Institute of Management (por lo general las empresas más grandes) cuentan ya con códigos de ética, aunque en algunos de ellos ni siquiera se hace mención de la corrupción transnacional.

58. Un código empresarial puede limitarse a la exposición inequívoca de las normas que la empresa espera que sus empleados observen, y puede contener frases tales como:

a) Todos los empleados deben abstenerse de dar o recibir donativos que, por su valor, puedan dar la impresión de que la empresa está concediendo o recibiendo un favor;

b) Todos los empleados se abstendrán de ofrecer obsequios o gratificaciones a funcionarios oficiales;

c) Todos los empleados se abstendrán de aportar contribuciones financiadas con fondos de la empresa o de obsequiar otros objetos de valor a funcionarios gubernamentales, partidos políticos o candidatos a cargos públicos.

59. Un código más positivo, aplicado por una gran empresa multinacional, exige que todos los jefes ejecutivos del grupo firmen en el momento de preparar las cuentas anuales una carta en la que confirmen que, en lo que respecta al año anterior, "a mi leal saber y entender, en relación con todas las transacciones sujetas a mi competencia".

a) "Ni la empresa ni sus representantes autorizados han sido parte en el ofrecimiento, pago o recibo de sobornos;

b) "No se han efectuado pagos que violen a sabiendas las leyes de los países en que la empresa ha desarrollado sus operaciones;

c) "Ningún recibo o pago de dinero u otros activos de la empresa, o derivados de ellos, ha dejado de registrarse ni ha sido falsificado en los asientos correspondientes de los libros y registros pertinentes ni se ha adoptado ninguna otra práctica contable indebida durante el período en examen".

60. Evidentemente sería imposible que un jefe ejecutivo probo firmara ese tipo de carta si su empresa ha estado involucrada directa o indirectamente en prácticas de corrupción en gran escala. Puesto que el jefe ejecutivo está "sujeto a investigación", queda descartada la opción de "preferir no darse por enterado".

61. Otra empresa multinacional con sede en el Reino Unido cuyas acciones, como las de muchas empresas extranjeras, figuran en las listas de la Comisión de Bolsa y Valores de los Estados Unidos, sigue en su código interno el criterio de que todas las transacciones efectuadas por la empresa deben ajustarse a la Ley de prácticas corruptas en el extranjero (aunque parece que, por el momento, está exenta de cumplir esa ley en virtud de una reglamentación de la Comisión). Ha estipulado también que todos los honorarios pagados a sus agentes deben ser proporcionales a los servicios prestados y deben ser normalmente objeto de un acuerdo contractual.

62. Vale la pena señalar que algunas empresas que cuentan con sus propios códigos excluyen explícitamente su aplicación a las operaciones en el extranjero, lo cual consideran supuestamente que no viene a ser más que un reconocimiento de la situación actual del derecho.

63. Un código autorregulador puede sin duda jugar un papel importante en la tarea de ayudar a la empresa a definir su ética corporativa. Con todo, ese código sólo podrá tener la eficacia que la persona que lleva las riendas desee que tenga. Si quien está al mando hace saber a sus subordinados que el código tiene por objeto tranquilizar a los accionistas y a los mandos no ejecutivos y que los empleados pueden hacer caso omiso de él, el código se convierte en una hoja de papel sin ningún valor. Cabe dudar de que el jefe ejecutivo de una empresa que lucha por salir adelante y están en juego los puestos de sus empleados y quizás su propia suerte personal, se someta al constreñimiento de un compromiso moral, si no existe el apoyo de la fuerza de la ley.

#### IV. ORIENTACIONES PARA EL FUTURO

64. Según parece, la prevención y la lucha contra la corrupción en todas sus formas y dimensiones están pasando rápidamente a ocupar un lugar prominente en la lista de prioridades de los países en desarrollo y los países desarrollados. Hay cada vez una mayor conciencia de las secuelas de la corrupción y del hecho de que constituye una amenaza potencial para las instituciones fundamentales, en particular en la actual situación mundial. La mayoría de los países del mundo están hoy día adoptando o estudiando medidas para incrementar la eficacia y eficiencia del gobierno, reducir los gastos y utilizar más provechosamente sus limitados recursos. Las reformas democráticas y económicas están avanzando a paso rápido en diversas partes del mundo, creando así un clima de menor tolerancia frente a las prácticas corruptas, pero haciendo sentir al mismo tiempo la necesidad de instituciones más fuertes que puedan extirpar con eficacia actitudes profundamente arraigadas que favorecen la corrupción. En muchos países, se advierte una mayor conciencia de que la lucha eficaz contra la corrupción está a punto de convertirse en una cuestión de supervivencia de las instituciones democráticas y una condición *sine qua non* para continuar el desarrollo económico y social.

65. Por otra parte, las prácticas corruptas son cada vez más impermeables a las medidas tradicionales y están adquiriendo una mayor sofisticación y complejidad. Casos recientes que han sido ampliamente difundidos por los medios de información internacionales vienen a demostrar una tendencia inquietante. Las líneas divisorias que existían en el pasado entre prácticas corruptas –delitos de guante blanco, delitos económicos o actividades de grupos organizados de delincuentes que operan a través de las fronteras nacionales– se están haciendo cada vez más difusas. Una actividad que se manifiesta en un país como soborno puede tener los elementos de un fraude sofisticado en gran escala en otro y resurgir como una combinación de otros delitos económicos en otros países. La cuestión va más allá de los vínculos entre corrupción y otras formas de delincuencia o del recurso de la delincuencia organizada a la corrupción como línea de acción para promover sus objetivos, vínculos que se han descrito ya brevemente. La situación apunta hacia una creciente amenaza y acentúa las dificultades a que se enfrentan las autoridades nacionales en la prevención, detección y represión del fenómeno. La lucha contra la corrupción se convierte así en un asunto de urgencia en el que son esenciales la cooperación internacional y la asistencia a los países que necesitan potenciar su capacidad de respuesta.

66. Como ya se señaló anteriormente, la prevención y represión eficaces de la corrupción, particularmente en sus nuevas formas y en sus dimensiones transnacionales, requieren una combinación de medidas que incluyen las disposiciones de derecho penal. Es preciso que los Estados, tanto en desarrollo como desarrollados, estudien detenidamente la posibilidad de adoptar medidas para tipificar la corrupción como delito y que se les estimule a hacerlo. Esa línea de acción podría iniciarse tipificando como delito grave la búsqueda, ofrecimiento, aceptación o pago de sobornos por cualquier ciudadano o persona jurídica registrada en el país. El efecto disuasorio sería más fuerte si ese tipo de actos, no importa dónde se hayan cometido, estuvieran contemplados bajo ese delito.

67. Las disposiciones del derecho penal ganarían en eficacia si se combinaran con medidas de otra índole, en particular la adopción o enmienda apropiada de la legislación civil y administrativa. La adopción o revisión de medidas reglamentarias contribuiría también a la adopción de un enfoque concertado que aumentaría la capacidad de los Estados para responder al fenómeno. A este respecto, tal vez resulte útil considerar la posibilidad de establecer organismos independientes que se concentren primordialmente en la lucha contra la corrupción, teniendo en cuenta las experiencias positivas logradas hasta la fecha por órganos como el ICAC en Hong Kong. Paralelamente al establecimiento de esas entidades, la adopción de severas disposiciones legislativas, siguiendo el modelo de la ley de prácticas corruptas en el extranjero promulgada en los Estados Unidos y de los decretos sobre prevención del soborno y de las prácticas corruptas e ilegales adoptados en Hong Kong, aumentaría la eficacia.

68. Como ocurre con la mayoría de los problemas contemporáneos, la cooperación internacional es indispensable para fortalecer y consolidar los esfuerzos nacionales contra la corrupción. Algunas de las características de las medidas contra la corrupción que al parecer se consideran cada vez más importantes son su flexibilidad y su compatibilidad con las medidas adoptadas en otros países, con lo cual se facilita la cooperación trasfronteriza a todos los niveles. Por consiguiente, parece ser indispensable que las medidas nacionales estén concebidas de tal manera que promuevan una amplia acción a nivel internacional y aumenten las posibilidades de cooperación en los planos bilateral y multilateral.

69. Entre los objetivos fundamentales de la cooperación internacional para el buen gobierno, debería figurar al mismo tiempo como meta última de las medidas para combatir la corrupción, la promoción de la obligación de rendir cuenta y el respeto del imperio de la ley<sup>10</sup>. El imperio de la ley, como factor esencial del funcionamiento de la sociedad y la economía, debe aplicarse a gobernantes y gobernados, a los legisladores y a quienes deben acatar la ley. Una expresión del imperio de la ley es la independencia del poder judicial. Un poder judicial independiente, objetivo y de fiar es factor esencial de la democratización y del buen gobierno. Creando un círculo vicioso, en algunos países la corrupción tiende a fijarse como blanco al poder judicial, prosperando al abrigo de las deficiencias del sistema y de la insuficiencia de los incentivos dados a los jueces para desviar aún más la administración de justicia de sus principios y objetivos fundamentales.

70. Las organizaciones internacionales, mediante un enfoque verdaderamente concertado acorde con sus esferas de competencia, pueden desempeñar un papel decisivo en la lucha contra la corrupción y en la promoción de la cooperación internacional a tal efecto. Es importante intensificar al máximo la cooperación y la coordinación entre los niveles de intervención en los planos regional e internacional, evitando así la duplicación de tareas. Al secundar las reformas democráticas nacionales, la mayor competitividad de la economía y las mejoras en el gobierno, las organizaciones internacionales pueden prestar un verdadero servicio a los miembros que representan.

71. Las Naciones Unidas pueden cumplir una función significativa en la promoción de la cooperación entre las organizaciones internacionales, en vista de su composición mundial y de los mandatos que ha recibido en relación con la

prevención del delito, la promoción del mejoramiento de la justicia penal y el fomento del buen gobierno. Junto con otras organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales internacionales competentes y en forma concertada con el sector privado, las Naciones Unidas podrían dirigir sus esfuerzos a intensificar la sensibilización y promover una acción internacional concertada. Se podría considerar la posibilidad de crear un mecanismo encargado de coordinar las iniciativas y esfuerzos entre todas las partes arriba mencionadas.

72. A nivel operacional, las Naciones Unidas, en cooperación con otras organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y con las instituciones financieras, podrían reunir y dar a conocer ejemplos de las mejores prácticas en la materia y marcos para el análisis de políticas, combinación que ha sido llamada "juegos de herramientas de trabajo"<sup>6</sup>. Esos juegos de herramientas, que abarcan diversos aspectos del enfoque internacional, pueden incluir manuales, organización de cursos prácticos, asistencia, estudios monográficos de las mejores prácticas y de casos de éxito en la reducción de la corrupción, la aplicación de políticas y su evaluación y supervisión. El manual sobre medidas prácticas contra la corrupción, elaborado por la Secretaría, y el proyecto de código de conducta de los funcionarios públicos, que figura en el anexo I en su forma revisada y que fue examinado por la Comisión en su cuarto período de sesiones, podría servir de base para la preparación de herramientas más completas para la prestación de servicios técnicos a los Estados que lo soliciten.

73. Las instituciones financieras están llamadas a cumplir una función muy importante en la lucha internacional contra la corrupción, en vista particularmente de los mandatos que han recibido. Tienen la obligación de salvaguardar los recursos dedicados a la ayuda para el desarrollo y a canalizarlos hacia inversiones productivas, guiando a los Estados en la creación de un marco para lograr la máxima eficiencia en la utilización de esos recursos. En muchos países en desarrollo, las instituciones posiblemente carezcan de la capacidad para contrarrestar la corrupción, especialmente cuando es sistémica. Por consiguiente, los países que deseen emprender reformas para hacer frente a la corrupción sistémica deberían recibir estímulo y asistencia en ese empeño.

74. En la actualidad, el tipo de ayuda internacional que se puede obtener de los gobiernos, los organismos de financiación y las instituciones financieras abarca desde las garantías gubernamentales dadas por el propio Gobierno del proveedor que le permiten a éste obtener de los bancos préstamos en condiciones sumamente favorables mediante préstamos bilaterales, hasta los préstamos y subvenciones de organismos multilaterales como el Banco Mundial y sus entidades subsidiarias, el Banco Europeo de Inversiones y los bancos regionales de desarrollo. Hay más de 15 organismos bilaterales de este tipo y un número más bien reducido de organismos multilaterales de peso, de los cuales el Banco Mundial y sus entidades subsidiarias son a todas luces los más importantes.

75. Los límites de la ayuda internacional son evidentes: los países no pueden reformarse mediante la asistencia, sólo pueden reformarse por su propio esfuerzo. Por consiguiente, el compromiso político se convierte en uno de los requisitos fundamentales de cualquier intervención a nivel internacional, al igual que las estrategias a largo plazo necesarias para el desarrollo de formas duraderas de democracia, teniendo en cuenta elementos como la coherencia, los recursos financieros y humanos, la participación y apoyo públicos, así como la colaboración de los medios de información.

76. La asistencia podría orientarse primordialmente a combatir la corrupción secundando el fortalecimiento institucional de los mecanismos destinados a combatirla. La ayuda destinada a los programas de reajuste estructural y otros tipos de asistencia para estimular un mejor rendimiento económico pueden ayudar indirectamente a luchar contra la corrupción gracias a un marco normativo más idóneo. En todo caso, la promoción de las instituciones que apoyan la democracia y la transparencia en el gobierno es en extremo importante<sup>11</sup> para lograr que la corrupción, de una actividad de reducido riesgo y alta rentabilidad, pase a ser una actividad de alto riesgo y baja rentabilidad.

77. Al examinar estas cuestiones y otras análogas, el Congreso dará cumplimiento a la recomendación hecha por el Consejo Económico y Social en la sección VI de su resolución 1994/19 de que, durante el debate sobre la corrupción en el plenario, el Congreso examine medios eficaces de coordinar, a nivel internacional, todos los esfuerzos encaminados a frenar la corrupción y todos los demás delitos cometidos por funcionarios públicos, teniendo en cuenta las experiencias positivas adquiridas en materia de detección, prevención y control de esos delitos.

*Notas*

<sup>1</sup> Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo y Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios, *Corruption in Government: Report of an Interregional Seminar, La Haya, Países Bajos, 11 a 15 de diciembre de 1989* (Nueva York, 1990) (TCD/SEM.90/2 - INT-89-R56).

<sup>2</sup> Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990: informe preparado por la Secretaría (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta: S.91.IV.2), cap. I, secc. C.7.

<sup>3</sup> Revista Internacional de Política Criminal, Nos. 41 y 42, 1993 (publicación de las Naciones Unidas, Núm de venta: S.93.IV.4).

<sup>4</sup> "An open and structured dialogue between the Commission and special interest groups", *Official Journal of the European Communities*, No. 93/C63/02, 5 de marzo de 1993.

<sup>5</sup> J.J. Senturia, *Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. IV (1993).

<sup>6</sup> Robert Klitgaard, "National and international strategies for reducing corruption", documento presentado en el Simposio de la OCDE sobre la corrupción y el buen gobierno, París, 13 y 14 de marzo de 1995.

<sup>7</sup> Giorgio Sacerdoti, *The International Aspects of Corruption* (Consejo de Europa, Grupo Multidisciplinario sobre la Corrupción, 1995) (GMC(95)7), pág. 3.

<sup>8</sup> *Africa Analysis*, No. 216, 24 de febrero de 1995 y *The East African*, 27 de febrero a 5 de marzo de 1995.

<sup>9</sup> "Prevention of bribery ordinance", *Laws of Hong Kong*, cap. 201 y "Illegal practices ordinance", *Laws of Hong Kong*, cap. 288.

<sup>10</sup> Véase el documento de trabajo preparado por la Secretaría sobre cooperación internacional y asistencia técnica práctica para fortalecer el imperio de la ley: promoción del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal: documento de trabajo preparado por la Secretaría (A/CONF.169/4).

<sup>11</sup> Jon Wilmshurst, "Political, economic and administrative reforms to promote good governance", documento presentado en el Simposio de la OCDE sobre la corrupción y el buen gobierno, París, OCDE, 13 y 14 de marzo de 1995.

*Anexo I*

**PROYECTO DE CÓDIGO INTERNACIONAL DE CONDUCTA PARA  
LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS\***

**I. Principios generales**

1. Un cargo público es un *cargo de confianza que conlleva la obligación de actuar en favor del interés público. Por consiguiente*, los funcionarios públicos serán ante todo leales a su país, representado por las instituciones democráticas de gobierno, y no a personas, partidos políticos o determinados departamentos u órganos de la administración pública.

*[Se suprime el antiguo párrafo 2]*

2. Los funcionarios públicos desempeñarán sus funciones de manera eficiente y eficaz. Procurarán en todo momento que los recursos públicos *de los que sean responsables* se administren de la manera más eficaz y eficiente.

3. Los funcionarios públicos serán diligentes, justos e imparciales en el desempeño de sus funciones y en particular en sus relaciones con el público. En ningún momento darán preferencia *de forma indebida* o discriminarán a ningún grupo o individuo, o abusarán de otro modo del poder y la autoridad que les han sido conferidos. *No cabe interpretar esta disposición en el sentido de que impide la aplicación de políticas de preferencia positiva para ayudar a grupos desfavorecidos.*

**II. Conflicto de intereses e inhabilitación**

4. Los funcionarios públicos no utilizarán nunca en modo alguno su autoridad oficial para favorecer *de forma inadecuada* intereses personales o económicos propios o de sus familias. No intervendrán en ninguna operación, *no ocuparán ningún cargo o función* ni tendrán ningún interés económico, *comercial o de otra índole comparable* que sea incompatible con su cargo, funciones y obligaciones o con el ejercicio de las mismas.

5. Salvo dispensa, todos los funcionarios públicos declararán sus intereses económicos, comerciales o financieros pertinentes, *o sus actividades realizadas con ánimo de lucro*, al tomar posesión de su cargo. Dicha información se actualizará periódicamente. En situaciones de posible o manifiesto conflicto de intereses *entre las obligaciones públicas de dichos funcionarios y sus intereses privados*, los funcionarios públicos se declararán inhabilitados para la adopción de decisiones *relacionadas con dicho conflicto de intereses.*

6. Los funcionarios públicos no utilizarán en ningún momento bienes públicos *servicios* o información adquirida en el cumplimiento o en razón de sus obligaciones oficiales para realizar actividades no relacionadas con sus tareas oficiales.

7. Durante un determinado período después de haber abandonado la función pública, los funcionarios públicos que hayan ocupado cargos administrativos deberán obtener un permiso oficial antes de aceptar empleos o funciones de asesoramiento en negocios o empresas privadas que mantengan relaciones económicas con el departamento u organismo oficial en el que dichos funcionarios estuvieron empleados. Durante el mismo período, será necesario dicho permiso para participar en cualquier actividad privada o económica que esté relacionada con el puesto que ocupaban en la función pública o que dependa de él.

---

\* La Secretaría preparó el presente proyecto de código en cumplimiento de la resolución 7 del Octavo Congreso y lo incluyó en el anexo II de la Guía de los debates sobre los cursos prácticos de demostración e investigación (A/CONF.169/PM.1/Add.1). La Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal examinó el proyecto y formuló observaciones al respecto en su tercer período de sesiones. En cumplimiento de la resolución 1994/19 del Consejo Económico y Social, aprobada por recomendación de la Comisión, el Director General de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena envió el proyecto de código a los Estados Miembros, a los que pidió que formularan observaciones. Hasta la fecha sólo un país ha contestado aportando observaciones y sugerencias para la introducción de enmiendas. La Secretaría preparó la presente versión del proyecto teniendo en cuenta esas observaciones y sugerencias, las observaciones formuladas durante el debate de la Comisión en su tercer período de sesiones y la aportación de las cinco reuniones preparatorias regionales para el Noveno Congreso. Las revisiones introducidas en el texto figuran con letra negra para mayor facilidad de referencia.

### III. Declaración de bienes

8. Los funcionarios públicos que ocupen cargos directivos o administrativos deberán presentar a sus superiores, si así se lo pide *su supervisor o cualquier otra persona facultada oficialmente para realizar una auditoría, por considerar razonablemente que es necesario o conveniente*, una relación de todos sus bienes, activos y pasivos personales, así como los de sus cónyuges u otros familiares a cargo. Dichos funcionarios darán también información detallada sobre la procedencia de todo bien o activo adquirido después de ser nombrados para ocupar un alto cargo. Toda la información facilitada tendrá carácter confidencial y sólo podrá revelarse siguiendo procedimientos especiales.

### IV. Aceptación de regalos u otros favores

9. Los funcionarios públicos evitarán colocarse en situaciones tales que se sientan moralmente obligados a dar preferencia o consideración especial a alguna persona u entidad, por ejemplo aceptando directa o indirectamente cualquier regalo, gratificación, favor, agasajo, préstamo u otra cosa que tenga *un valor monetario que sobrepase un determinado límite definido por sus superiores*.

### V. Información confidencial

10. *Las cuestiones de carácter confidencial de que tengan conocimiento los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se mantendrán en secreto, a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario.* Tales restricciones seguirán siendo válidas tras el abandono de la función pública.

### VI. Actividades políticas

11. Los funcionarios públicos no realizarán actividades políticas tales que puedan mermar la confianza pública en el desempeño *imparcial* de sus funciones y obligaciones.

*[Se suprime el antiguo párrafo 13]*

### VII. Presentación de informes, medidas disciplinarias y aplicación

12. Los funcionarios públicos *deberán* denunciar a las autoridades competentes las infracciones del *presente* código *[suprimido el resto]*.

13. Los funcionarios públicos que a sabiendas y deliberadamente, *o por negligencia*, incumplan las disposiciones del código serán objeto de sanciones disciplinarias, administrativas y penales apropiadas.

14. Las infracciones *graves* de las disposiciones contenidas en el código *también podrán ser objeto de sanción penal*, por ejemplo, de incautación y confiscación de los bienes obtenidos ilícitamente, *acompañada de* indemnización de la parte perjudicada.

---

\* Véase el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, resolución 34/169 de la Asamblea General, anexo, artículo 4.

*Anexo II*

**Recomendación del Consejo de la OCDE sobre el cohecho en las transacciones económicas internacionales\***

El Consejo,

- **Teniendo en cuenta** el artículo 5 b) de la Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, de 14 de diciembre de 1960;

- **Teniendo en cuenta** las Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales en las que se exhorta a las empresas a que en sus operaciones no propongan sobornos a los funcionarios públicos ni a las personas que desempeñan cargos públicos;

- **Considerando que el cohecho es un extendido fenómeno en las transacciones económicas internacionales, incluidos el comercio y la inversión, que plantea graves preocupaciones morales y políticas y perturba las condiciones de competencia internacional;**

- **Considerando además que todos los países comparten la responsabilidad de luchar contra el cohecho en las transacciones económicas internacionales, aunque estén implicados sus nacionales;**

- **Reconociendo que todos los países miembros de la OCDE poseen legislación que tipifica como delito penal el cohecho de sus funcionarios públicos y la aceptación de sobornos por dichos funcionarios, aunque sólo algunos países miembros poseen legislación específica que tipifique como delito punible la oferta de cohecho a funcionarios extranjeros;**

- **Convencido de que se requieren nuevas medidas tanto a nivel nacional como internacional para disuadir a las empresas y a los funcionarios públicos a fin de que no recurran al cohecho cuando negocien transacciones económicas internacionales, y que una iniciativa de la OCDE en esta esfera podría servir de catalizador para adoptar medidas a nivel mundial;**

- **Considerando que esas medidas deberían tener plenamente en cuenta las diferencias existentes en los principios y prácticas jurisdiccionales y jurídicos de otra índole en esta esfera;**

- **Considerando que un mecanismo de examen ayudaría a los países miembros a aplicar la presente recomendación y a evaluar las medidas adoptadas y los resultados alcanzados;**

A propuesta de la Comisión de Inversiones Internacionales y Empresas Multinacionales;

**Generalidades**

**I. Recomienda que los países miembros adopten medidas eficaces para prevenir, impedir y combatir el cohecho de funcionarios públicos extranjeros en relación con las transacciones económicas internacionales.**

**II. Considera que a los efectos de la presente recomendación el cohecho puede consistir en ofrecer o proporcionar, directa o indirectamente, una recompensa pecuniaria o cualquier otra ventaja indebida a o para un funcionario público extranjero, en violación de sus obligaciones legales, con el fin de obtener o conservar una operación económica\*\*.**

---

\* Traducción del texto original inglés en la forma en que ha sido presentado.

\*\* En algunos países la noción de cohecho también incluye las ventajas ofrecidas a o para los miembros de un órgano legislativo, candidatos de un órgano legislativo o empleados o funcionarios de partidos políticos.

### **Medidas internas**

**III. Recomienda** que cada país miembro examine las esferas que se indican a continuación y, de conformidad con sus principios jurisdiccionales y jurídicos de otra índole, adopte medidas concretas y significativas para alcanzar este objetivo. Entre estas medidas cabe citar las siguientes:

- i) legislación penal o su aplicación con respecto al cohecho de funcionarios públicos extranjeros;
- ii) leyes y reglamentos civiles, mercantiles y administrativos que hagan ilegal el cohecho;
- iii) legislación, reglamentos y prácticas fiscales, en la medida en que puedan favorecer indirectamente el cohecho;
- iv) exigencias y prácticas de contabilidad empresarial y comercial que garanticen un registro adecuado de los pagos pertinentes;
- v) disposiciones bancarias, financieras o de otra índole pertinentes para conservar el registro adecuado y facilitarlo en caso de inspección o investigación;
- vi) leyes y reglamentaciones relativas a subvenciones públicas, licencias, contratos para adquisiciones públicas u otras ventajas de esta índole, de forma que dichas ventajas puedan suprimirse como sanción por causa de cohecho, cuando proceda.

### **Cooperación internacional**

**IV. Recomienda** que los países miembros, para luchar contra el cohecho en las transacciones económicas internacionales, adopten las medidas siguientes, de conformidad con sus principios jurisdiccionales y otros principios jurídicos básicos:

- i) consulten y cooperen de otra forma con las autoridades competentes de otros países en las investigaciones y otras actuaciones jurídicas relativas a casos específicos de cohecho utilizando medios como por ejemplo compartir información (de manera espontánea o "previa solicitud"), o facilitando pruebas o extradiciones;
- ii) aprovechen plenamente los acuerdos y disposiciones existentes de asistencia jurídica internacional mutua y, en caso necesario, concierten nuevos acuerdos o disposiciones con este fin;
- iii) garanticen que sus leyes nacionales constituyen una base adecuada para esa cooperación.

### **Relaciones con países no miembros y organizaciones internacionales**

**V. Pide** a los países no miembros que se unan a los miembros de la OCDE en la lucha contra el cohecho en las transacciones económicas internacionales y tengan plenamente en cuenta los términos de la presente recomendación.

**VI. Pide** a la Secretaría que celebre consultas con organizaciones internacionales e instituciones financieras internacionales en lo relativo a los medios eficaces de lucha contra el cohecho que contribuyan a fomentar una política de buena administración.

**VII. Invita** a los países miembros a que fomenten las políticas contra la corrupción dentro y fuera de la zona de la OCDE y que en sus tratos con los países no miembros les alienten a unirse en el esfuerzo de lucha contra este tipo de cohecho, de conformidad con la presente recomendación.

### **Proceso de seguimiento**

**VIII. Pide** a la Comisión de Inversiones Internacionales y Empresas Multinacionales que vigile la aplicación del seguimiento de la presente recomendación. Con tal fin, se invita a la Comisión a que establezca un grupo de trabajo sobre el cohecho en las transacciones económicas internacionales, y en particular a que:

- i) lleve a cabo exámenes periódicos de las medidas adoptadas por los países miembros para aplicar la presente recomendación y formule las propuestas que procedan para ayudar a los países miembros a aplicarla;
- ii) examine las cuestiones concretas relacionadas con el cohecho en las transacciones económicas internacionales;
- iii) constituya un foro donde celebrar consultas;
- iv) estudie la posibilidad de asociar en esta tarea a países no miembros; y
- v) en estrecha cooperación con la Comisión de Asuntos Fiscales, examine el tratamiento fiscal del cohecho, incluida la cuestión de la concesión de desgravación fiscal a los sobornos.

**IX.** Pide a la Comisión que informe al Consejo después de que haya efectuado el primer examen periódico y posteriormente cuando proceda, y que examine esta recomendación tres años después de su aprobación.

París, 27 de mayo de 1994

*Anexo III*

**Plan de Acción de la Reunión en la Cumbre de las Américas para combatir la corrupción\***

El problema de la corrupción constituye actualmente una cuestión de serio interés no sólo en este Hemisferio sino también en todas las regiones del mundo. La corrupción, tanto en el sector público como en el privado, debilita la democracia y socava la legitimación de gobiernos e instituciones. La modernización del Estado, incluidas la desregulación, la privatización y la simplificación de los procedimientos oficiales, reduce las oportunidades de corrupción. Todos los aspectos de la administración pública de una democracia tienen que ser transparentes y abiertos a la investigación pública.

**Los Gobiernos:**

- fomentarán un debate abierto de la mayoría de problemas importantes con que se enfrenta la administración y establecerán prioridades en lo que respecta a las reformas necesarias para que las actuaciones oficiales sean transparentes y responsables;
- garantizarán una adecuada supervisión de las funciones de la administración mediante el fortalecimiento de mecanismos internos, incluida la capacidad de investigación y represión de los actos de corrupción, y facilitando el acceso público a la información necesaria para proceder a un examen significativo desde el exterior;
- establecerán normas para los empleados públicos en lo que respecta a los conflictos de intereses y adoptarán medidas eficaces contra el enriquecimiento ilícito, incluidas fuertes penas para los que utilicen su cargo público en beneficio de intereses privados;
- pedirán a los gobiernos del mundo que adopten y hagan cumplir medidas contra el cohecho en todas las transacciones financieras y comerciales con el Hemisferio. Para ese fin, invitan a la OEA a ponerse en relación con el grupo de trabajo de la OCDE sobre el cohecho en las transacciones económicas internacionales;
- desarrollarán mecanismos de cooperación en las esferas judicial y bancaria que permitan una respuesta rápida y eficaz en la investigación internacional de casos de corrupción;
- darán prioridad al fortalecimiento de las reglamentaciones oficiales y a la recaudación de impuestos sobre las adquisiciones, así como a la administración de justicia y los procesos electorales y legislativos, recurriendo al apoyo del BID y de otras instituciones financieras internacionales, cuando proceda; y
- desarrollarán en el marco de la OEA, teniendo debidamente en cuenta los tratados y la legislación nacional aplicables, un enfoque hemisférico de los actos de corrupción, tanto en los sectores público como privado, que incluya la extradición y el procesamiento de las personas acusadas de estos cargos, mediante la negociación de un nuevo acuerdo hemisférico o nuevas disposiciones en los marcos de cooperación internacional existentes.

Miami, 9 de diciembre de 1994

---

\* Traducido del texto original inglés en la forma en que ha sido presentado.

*Anexo IV*

**COMUNIDAD FINAL\***

**FORO MINISTERIAL DE ÁFRICA MERIDIONAL CONTRA LA CORRUPCIÓN**

**PRETORIA, 14 de noviembre de 1994**

Nosotros, representantes de los países de África meridional y oriental que participan en el Foro Ministerial contra la Corrupción celebrado en Pretoria el 14 de noviembre de 1994 bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas en cooperación con el Ministerio de Justicia de la República de Sudáfrica y la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de las Naciones Unidas,

RECONOCIENDO la relación existente entre el tráfico de drogas, la deuda externa, la corrupción y la delincuencia organizada, y que las actividades corruptas de funcionarios públicos, instigadas a menudo por el sector privado, pueden destruir la posible eficacia de los programas gubernamentales de toda clase, obstaculizar el desarrollo y causar víctimas y empobrecimiento entre personas y grupos,

Y CONSCIENTES de que la corrupción como fenómeno mundial se ha hecho sistemática en diversos tipos de importantes transacciones internacionales, lo que perturba la adopción de decisiones, en detrimento del desarrollo, causa la destrucción del medio ambiente y socava las estructuras democráticas; y que, por tanto, se requieren esfuerzos internacionales concertados para combatirla;

**POR EL PRESENTE COMUNICADO DECLARAMOS LO SIGUIENTE:**

1. Los dirigentes nacionales tienen la máxima obligación de demostrar de todas las maneras prácticas su compromiso con respecto a una sociedad justa y honrada y dar pleno apoyo a los intentos de los encargados de proteger la integridad de la sociedad. De esta forma también cabe alentar a la población para que abomine de la corrupción e informe sobre los casos que conozca. Es conveniente al mismo tiempo conseguir el apoyo de la sociedad civil y fomentar en el sector privado las máximas prácticas éticas con el fin de contribuir a establecer actitudes públicas firmemente opuestas a la corrupción.
2. Reconocemos la extraordinaria importancia de las instituciones, prácticas y procedimientos que por medio de la responsabilidad y la transparencia reducen al mínimo posible los niveles de corrupción en nuestras sociedades. Con tal fin, estimamos necesario que los dirigentes políticos y los encargados de adoptar decisiones en el servicio público hagan declaración de sus intereses económicos y que éstos se controlen de manera justa y eficaz.
3. Consideramos que las compras públicas internacionales constituyen una esfera que puede ser especialmente vulnerable a las prácticas corruptas, por lo que se requiere su continua vigilancia a fin de garantizar mediante técnicas de transparencia y responsabilidad que su uso indebido se reduzca al mínimo.
4. También consideramos de máxima importancia lo siguiente:
  - la responsabilidad y las prácticas jurídicas nacionales e internacionales;
  - la declaración de los conflictos de interés de los encargados de adoptar decisiones;
  - la declaración adecuada de bienes de políticos y funcionarios;
  - la independencia, facultades y establecimiento del poder judicial, el auditor general, los funcionarios judiciales y las autoridades de la fiscalía judicial;

---

\* Traducción del texto original inglés en la forma en que ha sido presentado.

- la adecuación en este contexto de las disposiciones legislativas que pueda existir sobre secretos oficiales o libertad de información;
  - la necesidad de comunicar las donaciones a partidos políticos;
  - la utilización que se haga de las disposiciones en materia de inspección y verificación internacionales;
  - la inadecuación en este contexto del secreto bancario;
  - la protección de las personas que faciliten información a las autoridades acerca de la corrupción;
  - los procedimientos parlamentarios y de otra índole para llevar la información al dominio público (incluida la protección adecuada de los medios de comunicación social de propiedad privada cuando esté en juego el interés público);
  - las disposiciones de asistencia jurídica mutua para la investigación y enjuiciamiento de delitos que tengan un elemento internacional;
  - las disposiciones que rijan la conducta de los que actúen en transacciones internacionales en que intervenga el sector público; y
  - los códigos de conducta y las prácticas internas pertinentes adoptados por empresas que compitan por contratos del sector público.
5. De forma urgente, y en la medida en que todavía no se haya hecho:
- a. Examinaremos, estableceremos y desarrollaremos mecanismos administrativos y normativos para prevenir las prácticas corruptas o de abuso de poder;
  - b. Examinaremos la adecuación de nuestras leyes penales, incluido el derecho procesal, con el fin de responder a todas las formas de corrupción y conductas conexas que ayuden o faciliten las actividades corruptas, y establecer sanciones suficientes para asegurar una disuasión adecuada;
  - c. Adoptaremos procedimientos para descubrir, investigar, perseguir y condenar a los funcionarios públicos corruptos y a sus cómplices, y consideraremos sospechosos los casos de personas que vivan claramente por encima de sus posibilidades;
  - d. Procederemos a incautarnos de los fondos y propiedades obtenidos mediante prácticas corruptas y los bienes de ellas derivados;
  - e. Estudiaremos la posibilidad de establecer, en aquellos de nuestros países que todavía no lo hayan hecho, organismos anticorrupción independientes y financiados adecuadamente.
6. Terminaremos lo antes posible la aplicación de las 21 recomendaciones del seminario celebrado en Livingstone en 1991, que se adjunta al presente comunicado. Con tal fin, promulgaremos toda la legislación nacional necesaria para tratar el tráfico de drogas, así como la que nos permita adherirnos a todos los convenios y convenciones sobre fiscalización internacional de drogas, en especial la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, de 1988.
7. Nuestros organismos jurídicos y de aplicación de la ley se comunicarán con mayor frecuencia con sus interlocutores de la subregión y adoptarán medidas para suprimir las limitaciones logísticas que han obstaculizado esta labor en el pasado.
8. Nos facilitaremos máxima ayuda jurídica mutua en investigaciones, procesamientos y actuaciones judiciales en relación con delitos penales, compartiremos información específica y actuaremos con base a informaciones confidenciales, lo que incluye la entrega controlada de drogas ilícitas.

9. Los que todavía no los tengamos, estableceremos mecanismos nacionales para la coordinación multisectorial de la fiscalización de drogas en cada una de nuestras jurisdicciones. Los que ya lo tengan, examinarán su funcionamiento para garantizar una eficacia máxima.
10. Designaremos en todos nuestros países centros de contacto para el rápido intercambio de informaciones, en especial las destinadas a luchar contra el tráfico de drogas transfronterizo.
11. Pedimos a los países industrializados que colaboren con nosotros para hacer frente a la corrupción internacional, en especial declarando punible el soborno de nuestros ciudadanos y poniendo fin a la desgravación fiscal de los sobornos, así como ayudándonos a recuperar los fondos obtenidos mediante la corrupción e invertidos en lugar seguro en dichos países.
12. Confiamos en el éxito de la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada, que se celebrará en Nápoles (Italia) del 21 al 23 de noviembre de 1994, a la que alentamos a que examine de forma activa la formulación y aprobación de una convención internacional para luchar contra la delincuencia organizada, en especial la corrupción.
13. Apoyamos la constitución de un grupo ministerial oficioso que se encargue de seguir la evolución que se registre en los países participantes, de supervisar la aplicación de nuestras decisiones y de alentar el desarrollo de programas de capacitación en la región. Invitamos al Ministro de Justicia de Sudáfrica a que sea el primer presidente de dicho grupo y le pedimos que se ponga en relación con otros ministros de la región para saber si desean participar en él.

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).