



Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Distr. general
7 de diciembre de 2007
Español
Original: inglés

Segundo período de sesiones

Nusa Dua (Indonesia), 28 de enero a 1º de febrero de 2008

Tema 2 del programa provisional*

Examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Prácticas óptimas en la lucha contra la corrupción

Documento de antecedentes preparado por la Secretaría

I. Antecedentes

1. El presente documento se ha preparado de conformidad con lo dispuesto en la resolución 1/8, titulada “Prácticas óptimas en la lucha contra la corrupción”, que la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción aprobó en su primer período de sesiones, celebrado en Ammán del 10 al 14 de diciembre de 2006 (véase CAC/COSP/2006/12). En esa resolución, la Conferencia decidió celebrar, durante su segundo período de sesiones, una sesión sobre prácticas óptimas en la lucha contra la corrupción.
2. La Conferencia también decidió invitar a los Estados a que presentasen propuestas sobre prácticas óptimas relativas a algún aspecto de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (resolución 58/4 de la Asamblea General, anexo) que pudiese considerarse prioritario.
3. La Conferencia decidió también que la Secretaría, en consulta con la Mesa de la Conferencia, seleccionase hasta cuatro de esos casos de prácticas óptimas para su examen durante la sesión, y que se invitase al Estado responsable de cada programa seleccionado a que hiciese una exposición durante la sesión.
4. La Conferencia decidió además que la Secretaría publicase, después de concluido el segundo período de sesiones y con sujeción a la disponibilidad de recursos extrapresupuestarios, un folleto en que se resumiesen las prácticas óptimas examinadas durante la sesión.

*CAC/COSP/2008/1.



5. Hasta la fecha, han presentado sus propuestas de prácticas óptimas los Estados siguientes: Afganistán, Alemania, Argentina, Brasil, China, Eslovaquia, Eslovenia, Guatemala, Hungría, Letonia, Lituania, Madagascar, Maldivas, Mauricio, México, Moldova, Omán, Polonia, Qatar, República Árabe Siria, República Dominicana, República Unida de Tanzania, Suiza, Tailandia y Turquía.

6. En el presente documento se ofrece un panorama general de los ejemplos de prácticas óptimas comunicados por los Estados Miembros y se examinan las experiencias adquiridas y las enseñanzas extraídas por ellos en la aplicación efectiva de la Convención.

II. Prácticas óptimas

A. Panorama general

7. Tener conocimiento de prácticas que han tenido resultados satisfactorios es fundamental para prevenir la corrupción y luchar contra ella. Podría ser de provecho para los Estados Miembros intercambiar información sobre las prácticas óptimas derivadas de los diversos enfoques para la aplicación de la Convención.

8. En cumplimiento de la resolución 1/8 de la Conferencia, la Secretaría pidió a los Estados que le comunicasen ejemplos que considerasen una práctica óptima. Aunque la mayoría de los Estados proporcionaron ejemplos concretos, unos pocos se limitaron a indicar sus prioridades en la aplicación de la Convención.

9. Con objeto de ayudar a la Conferencia en su examen y análisis de las diferentes comunicaciones, los ejemplos de prácticas óptimas se han reunido y clasificado, de acuerdo con la estructura de la Convención, en las esferas temáticas siguientes: a) medidas preventivas; b) penalización y aplicación de la ley; c) cooperación internacional; d) recuperación de activos; y e) asistencia técnica e intercambio de información.

B. Medidas preventivas

10. La mayoría de los Estados destacaron la importancia fundamental de la prevención de la corrupción e informaron a la Secretaría de que ya habían adoptado medidas preventivas que se ajustaban a lo dispuesto en el capítulo II de la Convención. Otros comunicaron que estaban estableciendo medidas de esa índole.

11. Varios Estados comunicaron que habían adoptado estrategias y planes de acción nacionales de lucha contra la corrupción en cumplimiento del artículo 5 de la Convención. En ese contexto, muchos de ellos recalcaron los beneficios de un enfoque multisectorial en el que participaran, en particular, la sociedad civil y el sector privado en la formulación y la concepción de esas políticas. Sólo algunos Estados comunicaron que habían establecido también un mecanismo de vigilancia para asegurar el examen sistemático de la aplicación de esas estrategias y planes de acción. En algunos casos, la función de vigilancia recaía en el órgano encargado de la lucha contra la corrupción, mientras que en otros se había constituido al efecto un grupo especial.

12. Si bien la mayoría de los Estados que respondieron habían establecido organismos nacionales de lucha contra la corrupción, los mandatos, las funciones, las competencias y los marcos institucionales de esos organismos solían diferir de modo notable. En algunos Estados, los organismos de lucha contra la corrupción sólo habían recibido un mandato preventivo, incluida la función de concienciar al público y ganar su apoyo a las medidas públicas de lucha contra la corrupción. En otros Estados, a los organismos de lucha contra la corrupción también se les había encargado la tarea de efectuar investigaciones o enjuiciar los casos de corrupción.

13. Un Estado Miembro comunicó que había tomado medidas para luchar contra la corrupción mediante el establecimiento de un organismo único e independiente encargado de ello. Entre las labores de ese organismo se encontraban las siguientes: a) la prevención; b) la lucha contra la corrupción; y c) la educación de la sociedad al respecto. El organismo promovía un enfoque participativo que implicaba a otros sectores y entidades en el proceso de formulación de la estrategia nacional por conducto de un consejo consultivo. El organismo de lucha contra la corrupción estaba concienciando a los funcionarios públicos sobre el conflicto de intereses en el sector público por medio de seminarios. Además, por lo que se refiere a las finanzas de los partidos políticos, se había establecido una base de datos de acceso público a través de Internet. El organismo también había implantado un sistema de denuncia pública por conducto de un centro que estaba encargado de recibir las denuncias y las quejas de los ciudadanos por casos de corrupción. Se protegía la identidad de los denunciantes. Además, el organismo de lucha contra la corrupción también tenía una función clave de lucha contra ella haciendo cumplir la ley y mediante la realización de actividades operacionales e investigaciones penales.

14. Otro Estado informó del establecimiento de un organismo independiente de lucha contra la corrupción que gozaba de autonomía operativa y de gestión. Ese organismo estaba encargado de impulsar el establecimiento de una estrategia nacional de lucha contra la corrupción, compuesta de tres partes correspondientes a los tres departamentos del organismo: a) prevención; b) educación y comunicación; y c) investigaciones. Esos departamentos recibían la asistencia de un comité consultivo compuesto por miembros del público, que participaban prestando asesoramiento sobre las actividades relacionadas con la educación y la prevención. El Estado informante señaló la importancia de combinar los dos aspectos de la prevención y la educación, lo que contribuía a limitar las oportunidades de corrupción.

15. Algunos de los Estados que respondieron informaron sobre las medidas que habían adoptado para mejorar la transparencia de la financiación de los partidos políticos y asegurar que los partidos cumplieren con las leyes y reglamentos pertinentes. En un Estado, esa segunda función se había asignado al organismo independiente de lucha contra la corrupción. Además, entre otras medidas concretas figuraba la creación de una base de datos de acceso público en la que se reflejaban los ingresos y los gastos de los partidos políticos.

16. Varios Estados comunicaron que habían aprobado códigos de conducta para sus funcionarios públicos. Si bien la mayoría de ellos estaban basados exclusivamente en valores, otros incluían también prescripciones concretas de que los funcionarios públicos declarasen actividades y empleos externos, inversiones y activos y obsequios o prestaciones importantes con respecto a los que pudiese producirse un conflicto de intereses en relación con sus funciones.

17. Varios Estados también informaron de las medidas que habían aplicado con respecto a la contratación pública y la gestión de la hacienda pública. Entre las medidas concretas se hallaban la distribución pública de la información relativa a los procedimientos y los contratos de adquisición pública.

18. Varios Estados habían adoptado sistemas electrónicos con el objetivo de mejorar la transparencia en el proceso de contratación pública, incluida la amplia accesibilidad a la información pertinente relativa a cada oferta. En algunos países, esos sistemas no sólo ofrecían información pertinente en relación con la contratación pública, sino que también de modo más general permitían a cualquier persona u organización interesadas acceder a información sobre la asignación y el gasto de los recursos, así como sobre la ejecución de los proyectos financiados con esos recursos, todo ello con miras a ampliar la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de los recursos públicos.

19. Con objeto de aumentar la transparencia en su administración pública, uno de los Estados que respondieron informó sobre su “portal de la transparencia”: un sitio web por el cual el gobierno federal informaba a la sociedad civil sobre cómo se asignaban los recursos obtenidos de los impuestos. En el portal figuraba una lista exhaustiva de los gastos, con información sobre cada transacción y cada transferencia de recursos a los estados, las municipalidades, el distrito federal y las personas particulares. En el portal también se indicaban en detalle los gastos de contratación de bienes y servicios efectuados por el gobierno federal por conducto de sus ministerios y organismos.

20. Además, un Estado recalcó la importancia de adoptar medidas para reforzar la capacidad del poder judicial y las fiscalías para prevenir las oportunidades de corrupción entre sus miembros.

21. Asimismo, varios Estados pusieron de relieve la importancia de las medidas de concienciación y educación con objeto de labrar una cultura de no tolerancia de la corrupción. Con ese fin, algunos de los Estados que respondieron informaron de que habían introducido programas de estudios específicos sobre ética y educación cívica en los establecimientos de enseñanza primaria y secundaria y en las universidades.

22. La mayoría de los Estados también informaron de las medidas que habían adoptado para prevenir el blanqueo del producto de la corrupción, y en particular de los regímenes de reglamentación y supervisión de los bancos y otras instituciones financieras destinados a asegurar la identificación adecuada de los clientes y los propietarios efectivos de los fondos, la detección y denuncia de las transacciones sospechosas y la comunicación de las transacciones importantes efectuadas con dinero en efectivo.

C. Penalización y aplicación de la ley

23. Por lo que se refiere a la penalización de los delitos establecida de acuerdo con la Convención, sólo unos pocos de los Estados que respondieron indicaron ajustes que habían introducido o tenían previsto introducir. Un Estado destacó en particular la necesidad de asegurar la penalización del soborno activo y pasivo de los funcionarios públicos extranjeros y los funcionarios de las organizaciones internacionales públicas, así como los planes para establecer disposiciones

destinadas a suspender la prescripción cuando el presunto infractor hubiera eludido a la justicia.

24. Además, algunos Estados informaron de que habían aprobado legislación para proteger contra el trato injustificado a los testigos, los peritos, las víctimas y las personas que denunciaran casos de presunta corrupción.

25. Varios Estados también describieron los arreglos institucionales aprobados para luchar contra la corrupción mediante la aplicación de la ley. Si bien algunos Estados habían conferido un mandato y unas potestades al respecto a su organismo encargado de la lucha contra la corrupción, otros habían optado por crear una dependencia especializada dentro de la fiscalía ya existente. Un Estado recalcó la importancia de complementar la potestad de efectuar investigaciones como reacción ante una denuncia con un mandato para reunir proactivamente información sobre delitos en los casos presuntos de corrupción sin esperar a que ésta se produzca. Algunos Estados también comunicaron que el mandato de su organismo especializado encargado de la aplicación de la ley no se limitaba a la detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos tipificados de acuerdo con la Convención, sino que abarcaba también la delincuencia organizada y los delitos económicos. Uno de los Estados que respondieron destacó las ventajas de establecer equipos de tareas especializados y flexibles que aprovecharan los conocimientos especializados de acuerdo con las necesidades de la investigación.

26. Otro Estado informó de que se había previsto la posibilidad de atenuar el castigo de un acusado que prestara una cooperación sustancial en la investigación o el enjuiciamiento de un delito tipificado de acuerdo con la Convención.

27. Con miras a promover la cooperación entre las autoridades nacionales, un Estado informó sobre el establecimiento de un equipo de tareas interinstitucional, que funcionaba en las investigaciones complejas de lucha contra la corrupción y prestaba apoyo a las autoridades públicas para investigar y enjuiciar los delitos reuniendo a representantes de los órganos judiciales de investigación con las autoridades administrativas de reglamentación o supervisión, a fin de aprovechar sus conocimientos especializados, su experiencia y sus potestades. El equipo de tareas se organizaba según el tipo de asistencia necesaria, utilizando técnicas especiales de investigación para reunir pruebas, y había funcionado muy bien en investigaciones complejas de lucha contra la corrupción. En la misma línea, otro Estado ofreció como iniciativa que constituía una práctica óptima un ejemplo de la cooperación entre las autoridades nacionales en un caso penal concreto. Se indicó que gracias a la resolución satisfactoria de ese caso, había aumentado la confianza de la sociedad en las instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de la ley, como lo demostraba el incremento de las denuncias de diferentes actos de corrupción.

D. Cooperación internacional

28. Solamente dos de los Estados que respondieron comunicaron iniciativas que constituían prácticas óptimas relacionadas con la cooperación internacional de acuerdo con el capítulo IV de la Convención. Un Estado comunicó que había celebrado acuerdos para mejorar la eficacia de la extradición. El mismo Estado Miembro destacó también el establecimiento de un grupo conjunto de enlace con

otro Estado con miras a establecer canales de comunicación entre sus autoridades competentes y mejorar la eficacia de las medidas de cumplimiento de la ley para luchar contra los delitos comprendidos en la Convención.

29. El otro Estado que respondió destacó una iniciativa que constituía una práctica óptima relacionada con la asistencia judicial recíproca, indicando que, previa solicitud al respecto, las autoridades proporcionaban al Estado requirente información detallada sobre las cuentas de que se tratase y cooperaban con los Estados que lo solicitasen en la devolución de los activos robados.

E. Recuperación de activos

30. Uno de los Estados que respondieron informó de prácticas óptimas relacionadas con la recuperación de activos de acuerdo con el capítulo V de la Convención, destacando la amplia variedad de medidas e instrumentos jurídicos que se habían establecido para identificar, embargar preventivamente y restituir los activos de origen delictivo. Según el Estado informante, la experiencia había demostrado que la variedad de instrumentos en vigor era eficaz para ocuparse de los activos de las personas políticamente expuestas, ya que en los últimos 20 años ese Estado había restituido aproximadamente 1.600 millones de dólares de los Estados Unidos a diversos países de origen. En particular, los “cinco pilares” para prevenir el ingreso de activos de personas políticamente expuestas eran los siguientes: la prevención de la corrupción; la identificación de los clientes de los bancos y el origen de los activos; la denuncia de las transacciones sospechosas; la asistencia judicial recíproca para facilitar la cooperación con los países de origen; y la restitución de los activos robados o adquiridos fraudulentamente como prioridad principal. Además, se comunicó un ejemplo concreto y fructífero de restitución importante al país de origen de activos adquiridos ilícitamente.

F. Asistencia técnica e intercambio de información

31. Dos Estados comunicaron iniciativas que constituían prácticas óptimas en cumplimiento de lo dispuesto en el capítulo VI de la Convención relativo a la asistencia técnica y el intercambio de información. Uno de los Estados que respondieron informó de que la realización de análisis de diagnóstico constituía una práctica óptima para planificar y elaborar políticas públicas destinadas a promover la transparencia. Según la respuesta, el análisis de diagnóstico había contribuido a mejorar la eficiencia y calidad de las políticas públicas y la distribución de los recursos públicos, y había constituido un instrumento útil para reforzar la participación de la sociedad civil en la gestión de la hacienda pública.

32. Otro Estado informó de esfuerzos concretos, en coordinación con otros Estados y con organizaciones internacionales y regionales, para contribuir a diversos niveles a la aplicación de la Convención. En particular, dicho Estado informó de un proyecto en el marco de la Convención que adoptaba un enfoque pragmático para la prestación de asistencia técnica a los países en desarrollo y los países con economías en transición con objeto de ayudarles en sus necesidades de prevención de la corrupción y lucha contra ella y auxiliarles para dar aplicación a la Convención.

III. Observaciones finales

33. En la mayoría de los ejemplos ofrecidos en las respuestas de los Estados Miembros se ponía de manifiesto la prevención, que la mayoría de los Estados que respondieron consideraban fundamental. La mayoría de esos Estados adoptaban enfoques pragmáticos para llevar a cabo iniciativas de lucha contra la corrupción en cumplimiento de las diversas disposiciones del capítulo II de la Convención. Se recibió un buen número de ejemplos en cumplimiento de diferentes disposiciones incluidas en el capítulo III relativo a la penalización y aplicación de la ley. Hubo menos propuestas en el marco del capítulo IV (Cooperación internacional), el capítulo V (Recuperación de activos) y el capítulo VI (Asistencia técnica e intercambio de información). Si bien la muestra tal vez no sea suficiente para extraer conclusiones definitivas, parece que la aplicación de los capítulos IV y V, por lo menos, todavía no está generando un volumen significativo de prácticas óptimas. En la esfera de la asistencia técnica y el intercambio de información debe prestarse asimismo más atención a la identificación, reunión y difusión de prácticas óptimas, también como modo de promover un diálogo dinámico entre los proveedores de asistencia para el desarrollo y entre esos proveedores y los países asociados.

34. Las contribuciones recibidas de los Estados dejaron entrever los intentos por priorizar determinados enfoques en la lucha contra la corrupción. Las campañas de educación y concienciación al parecer están empezando a constituir prioridades elevadas, mientras que la recepción de asistencia técnica en forma de creación de capacidad y capacitación con objeto de mejorar la comprensión de la Convención también es una necesidad que está empezando a surgir. Otra prioridad parece ser adaptar la legislación a lo dispuesto en los capítulos III y V.

35. Será importante considerar los resultados y las diversas experiencias de prácticas óptimas ofrecidas por distintos Estados como enseñanzas extraídas y experiencias que se pueden intercambiar. En una próxima etapa, debería procurarse aumentar y sistematizar los intentos por reunir, registrar y difundir prácticas óptimas para mejorar la aplicación de la Convención.