



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

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

Segundo período de sesiones

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

Tema 5 del programa provisional*

**Examen de la cuestión del soborno de funcionarios
de organizaciones internacionales públicas**

Aplicación de la resolución 1/7 de la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Nota de la Secretaría

Introducción

1. Durante la negociación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de la Secretaría y la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría presentaron una propuesta conjunta para abordar cuestiones relacionadas con el soborno de funcionarios públicos internacionales que figuraban en la Convención. Con la propuesta no se logró un consenso y el soborno pasivo siguió siendo un delito de tipificación no obligatoria¹.
2. No obstante, la iniciativa se tradujo en la inclusión de un párrafo en la resolución 58/4 de 31 de octubre de 2003, por la cual la Asamblea General aprobó la Convención, en el que se pidió a la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción que abordara la penalización del soborno de funcionarios de organizaciones internacionales públicas, incluidas las Naciones Unidas, y otros asuntos conexos, teniendo en cuenta la cuestión de los privilegios e inmunidades, así como las de la jurisdicción y la función de las organizaciones internacionales.

* CAC/COSP/2008/1.

¹ Para una información más detallada sobre las deliberaciones celebradas durante el proceso de negociación, véase la nota de la Secretaría sobre la cuestión del soborno de funcionarios de organizaciones internacionales públicas (CAC/COSP/2006/8).



3. En su resolución 1/7, titulada “Examen del soborno de funcionarios de organizaciones internacionales públicas”, la Conferencia pidió a la Secretaría que organizara un diálogo abierto entre las organizaciones internacionales y los Estados Parte interesados sobre las cuestiones de la penalización del soborno de los funcionarios de organizaciones internacionales públicas, los privilegios e inmunidades, la jurisdicción y la función de las organizaciones internacionales, y que le presentara un informe en su segundo período de sesiones. La Conferencia también alentó a los Estados Parte, cuando procediera y en consonancia con los principios de su jurisdicción, a que penalizaran los delitos enunciados en el artículo 16 de la Convención. Además, los Estados Parte expresaron su compromiso, en su calidad de Estados miembros de organizaciones internacionales públicas, de ajustar las normas de integridad pública en materia financiera y de otra índole de esas organizaciones a los principios de la Convención y de hacer sentir su voz en las organizaciones en las que participaran con miras a lograr ese fin.

A. La dimensión externa: penalización del soborno de los funcionarios de organizaciones internacionales públicas, privilegios e inmunidades, jurisdicción y función de las organizaciones internacionales

4. La propuesta original conjunta de la ONUDD, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y la Oficina de Asuntos Jurídicos sugería que los Estados Parte tipificaran obligatoriamente como delito el soborno pasivo de los funcionarios de organizaciones internacionales públicas. La Convención establece como delitos de tipificación obligatoria “la promesa, el ofrecimiento o la concesión” de un soborno tanto a un funcionario público extranjero como a un funcionario de una organización internacional pública (artículo 16, párrafo 1), mientras que la penalización del soborno pasivo, es decir, “la solicitud o aceptación” de un soborno, es obligatoria cuando el culpable es un funcionario público nacional pero no cuando se trata de un funcionario público extranjero o de un funcionario de una organización internacional pública (artículo 15, apartado b), y artículo 16, párrafo 2). Si bien la ausencia de penalización del soborno pasivo de los funcionarios públicos extranjeros podría remediarse debido a la existencia de la disposición obligatoria de la Convención relativa a la penalización del soborno activo y del soborno pasivo de funcionarios públicos, no sucedería lo mismo en el caso de los funcionarios de organizaciones internacionales.

5. El examen de la corrupción en las organizaciones internacionales también requiere una cuidadosa reflexión respecto de la cuestión de los privilegios e inmunidades, en consonancia con la Carta de las Naciones Unidas, la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas (resolución 22 A (I) de la Asamblea General) y la Convención sobre prerrogativas e inmunidades de los organismos especializados (resolución 179 (II) de la Asamblea), en particular en lo relacionado con las condiciones y requisitos para la renuncia a esas inmunidades. Durante las reuniones del Comité Especial encargado de negociar una convención contra la corrupción, varias delegaciones señalaron a la atención el hecho de que la formulación de una disposición obligatoria sobre el soborno pasivo de funcionarios de organizaciones internacionales públicas podría crear conflictos involuntarios y no deseados con los instrumentos jurídicos internacionales existentes por los que se

rigen los privilegios e inmunidades. Por consiguiente, se convino en que en los *travaux préparatoires* de las negociaciones se indicaría que el artículo 16 no tenía por objeto influir en las inmunidades de que pudieran gozar los funcionarios públicos extranjeros o los funcionarios de organizaciones internacionales públicas de conformidad con el derecho internacional². Además, en los *travaux préparatoires* se indicaría que las delegaciones que negociaron la Convención consideraban muy importante que todo Estado Parte que no hubiese tipificado ese delito prestara, en la medida en que sus leyes lo permitieran, asistencia y cooperación con respecto a la investigación y al enjuiciamiento del delito por un Estado Parte que lo hubiese tipificado de conformidad con la Convención y evitara, si fuese posible, que existieran obstáculos técnicos, como la falta de doble incriminación, que impidieran el intercambio de la información necesaria para enjuiciar a los funcionarios públicos corruptos³.

6. Otras preocupaciones expresadas por algunas delegaciones se referían al hecho de que la penalización del soborno pasivo de funcionarios de organizaciones internacionales públicas pudiera ampliar potencialmente la jurisdicción más allá del principio de la territorialidad, permitiendo de esa forma la jurisdicción extraterritorial⁴.

7. Otra de las cuestiones planteadas fue la de la función de las organizaciones internacionales. En los casos de investigaciones penales o internas de actos de corrupción presuntamente cometidos por funcionarios de organizaciones internacionales públicas, las organizaciones internacionales y los Estados se enfrentan al reto de cooperar eficazmente. La Convención no aborda este aspecto, pero la cuestión de hacer frente a la corrupción en las organizaciones internacionales puede comprender situaciones en que una investigación llevada a cabo por una organización internacional dependa de la información o de las pruebas que tenga en su poder un Estado Miembro, y viceversa. Esto implica que se plantee la cuestión de la viabilidad de la asistencia judicial recíproca entre organizaciones internacionales y entre las organizaciones internacionales y los Estados Miembros.

8. La cuestión de la recuperación de activos está estrechamente relacionada con la cuestión de una cooperación internacional eficaz. Dado que las Naciones Unidas están dedicando esfuerzos cada vez mayores a la asistencia en materia de cooperación técnica y que los donantes están delegando cada vez más en organizaciones multilaterales fondos de asistencia para el desarrollo en apoyo de actividades de asistencia técnica u otras actividades relacionadas con proyectos, es cada vez más importante para las organizaciones internacionales públicas y sus Estados miembros que las organizaciones sean capaces de recuperar cualesquiera fondos u otros bienes perdidos a causa de la corrupción. La propuesta conjunta original de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, la Oficina de Asuntos Jurídicos y la ONUDD se refería ampliamente a la cuestión y sugería que en la Convención se incluyeran disposiciones que permitieran a las organizaciones internacionales públicas presentar directamente a los Estados Parte solicitudes para la recuperación de activos.

² A/58/422/Add.1, párr. 23.

³ *Ibid.*, párr. 26.

⁴ A/AC.261/3/Rev.2, nota 114.

B. La dimensión interna: lucha contra la corrupción en las organizaciones internacionales públicas

9. A fin de abordar el problema de la corrupción y otras formas de mala conducta de funcionarios de organizaciones internacionales públicas, las organizaciones deben contar con normas y reglamentos internos apropiados.

10. Dada su naturaleza, la Convención es un instrumento jurídico internacional que elaboraron y aplican los Estados. No es aplicable a órganos intergubernamentales como las Naciones Unidas. Éstas, incluidos sus organismos especializados, fondos y programas, se rigen por normas y reglamentos financieros y administrativos internos. Estos reglamentos y normas proporcionan a las organizaciones el marco para gestionar todos los asuntos de organización, administrativos, financieros y de personal relacionados con sus actividades, y también para hacer frente a posibles casos de mala conducta.

11. Las condiciones de servicio de los funcionarios públicos internacionales están además reguladas por la Comisión de Administración Pública Internacional, que ha establecido normas comunes de servicio en todo el sistema de las Naciones Unidas. El estatuto y los derechos y deberes básicos de los funcionarios de las Naciones Unidas están enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la Convención sobre Privilegios e Inmunities de las Naciones Unidas, la Convención sobre prerrogativas e inmunidades de los organismos especializados y el Estatuto del Personal de las Naciones Unidas. Complementan a éstos otros instrumentos, como las “Normas de conducta de la administración pública internacional”, elaboradas por la Comisión de Administración Pública Internacional. Algunas organizaciones tienen manuales de ética y otros instrumentos para abordar en forma preventiva y coercitiva posibles casos de corrupción de sus funcionarios. Esta lista no exhaustiva de instrumentos proporciona un panorama general de las normas y los reglamentos vigentes en las organizaciones internacionales. Además, el sistema de las Naciones Unidas está realizando actualmente un esfuerzo más profundo por reformar su sistema interno de administración de justicia y la mayoría de los organismos, fondos y programas están examinando y perfeccionando sus normas y reglamentos internos periódicamente, a fin de abordar los casos de mala conducta de una manera más amplia.

12. Hacer frente a la corrupción en las organizaciones internacionales públicas sigue siendo un reto difícil debido a las lagunas de los reglamentos existentes y a la limitada capacidad de los sistemas internos de administración de justicia para hacer cumplir las medidas, emprender investigaciones a fondo y acceder a cuentas financieras externas. La posibilidad de que las organizaciones internacionales cooperen entre sí o soliciten asistencia de los Estados miembros en investigaciones internas o penales es limitada, mientras que la recuperación de activos surge como un reto aún mayor.

13. La Convención no sólo proporciona un marco amplio y sólido para que los Estados Miembros prevengan y combatan la corrupción eficazmente y cooperen entre sí con eficiencia, también representa un criterio de referencia con respecto al cual podrían examinarse y compararse las normas y los reglamentos internos de las organizaciones internacionales. La Convención consagra un conjunto de reglas y

principios avanzados que también son pertinentes para las organizaciones internacionales y para sus normas y reglamentos.

14. Un examen interno de las normas y los reglamentos de las Naciones Unidas puede resultar útil para evaluar si su marco reglamentario está en consonancia con los principios y disposiciones de la Convención. Como resultado de ello, las organizaciones tal vez deseen considerar la posibilidad de examinar o perfeccionar algunas de esas normas, a fin de resolver adecuadamente posibles casos de mala conducta y alcanzar el mismo nivel avanzado de la Convención.

C. El enfoque de doble vertiente

15. La ONUDD enfocó la aplicación de la resolución 1/7 de la Conferencia de dos maneras. El 12 de marzo de 2007, la Secretaría se dirigió oficialmente a los Estados Parte en la Convención y a las organizaciones internacionales, solicitándoles que expresaran sus opiniones sobre las cuestiones tratadas en la resolución y que indicaran su interés en participar en un diálogo abierto. Se recibieron respuestas de un total de 32 países y 18 organizaciones internacionales⁵, que manifestaron su interés y alentaron a que se aplicara la resolución 1/7. El 27 de septiembre de 2007 se convocó una reunión en Viena, a la que asistieron distintos Estados y organizaciones, a fin de continuar el diálogo abierto solicitado en la resolución.

16. Paralelamente a esto, la ONUDD presentó en abril de 2007 una propuesta a la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación a fin de que se emprendiera, a nivel de todo el sistema, una iniciativa de integridad institucional para extender los principios y normas de la Convención a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. La Junta hizo suya la recomendación del Comité de Alto Nivel sobre Programas según la cual el Comité de Alto Nivel sobre Gestión y sus redes pertinentes deberían seguir ocupándose activamente de la cuestión con la ONUDD. Se pidió a cada uno de los miembros de la Junta que nombrara a dos representantes para efectuar un examen de las normas y los reglamentos internos, teniendo como referencia las disposiciones de la Convención. Se presentó un panorama general de los principios pertinentes de la Convención para orientar a las organizaciones en este proceso, junto con un proyecto de calendario de actividades. El 28 de septiembre se organizó una reunión en Viena con los representantes designados de los miembros de la Junta de los jefes

⁵ Estados Parte: Alemania, Argelia, Argentina, Austria, Belarús, Bélgica, China, Côte d'Ivoire, Ecuador, Egipto, Estados Unidos de América, ex República Yugoslava de Macedonia, Finlandia, Francia, Grecia, Guatemala, Indonesia, Italia, Japón, Letonia, Madagascar, Mauricio, Namibia, Nigeria, Noruega, Países Bajos, Pakistán, Polonia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Dominicana, Turquía y Uruguay. Organizaciones internacionales: Acuerdo de Wassenaar sobre el control de las exportaciones de armas convencionales y de bienes y tecnologías de uso dual, Asociación de Naciones del Asia Sudoriental, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Comisión Europea, Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Consejo de Europa, Eurojust, Oficina Europea de Policía (Europol), Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Mundial del Comercio, Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), Secretaría del Commonwealth, Secretaría de la Comunidad del Caribe, y Secretaría de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES).

ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación a fin de intercambiar y comparar los resultados de la labor inicial realizada en el marco de este proceso consultivo voluntario de examen de las normas y los reglamentos internos.

II. Diálogo abierto sobre penalización del soborno de funcionarios públicos internacionales, privilegios e inmunidades, jurisdicción y la función de las organizaciones internacionales

17. El 27 de septiembre de 2007 se celebró en Viena una reunión para proceder a un diálogo abierto entre Estados y organizaciones⁶.

18. Estuvieron representados en la reunión los siguientes Estados Parte en la Convención: Argelia, Argentina, Australia, Austria, Bangladesh, Belarús, Bolivia, Brasil, Canadá, China, Croacia, Cuba, Ecuador, Egipto, El Salvador, España, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Guatemala, Honduras, Indonesia, Jordania, Letonia, Marruecos, México, Namibia, Nicaragua, Noruega, Países Bajos, Pakistán, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Dominicana, Rumania, Sudáfrica, Suecia, Turquía, Yemen y Zimbabwe.

19. Los siguientes Estados Signatarios de la Convención participaron en la reunión: Alemania, Bélgica, Côte d'Ivoire, Irán (República Islámica del), Italia, Japón, Suiza y Ucrania.

20. Estuvieron representadas las siguientes dependencias de la Secretaría y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Oficina de Asuntos Jurídicos, Oficina de Servicios de Supervisión Interna, Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Marítima Internacional (OMI) y Programa Mundial de Alimentos (PMA).

21. Las siguientes organizaciones intergubernamentales también estuvieron representadas en la reunión: Acuerdo de Wassenaar sobre el control de las exportaciones de armas convencionales y de bienes y tecnologías de uso dual, Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Europea, Consejo de Europa, Eurojust, Interpol, Orden Soberana y Militar de Malta, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Organización Mundial de Aduanas y Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

22. Los participantes acogieron con beneplácito el diálogo abierto y subrayaron la creciente importancia de abordar como cuestión prioritaria la corrupción en las organizaciones internacionales, en particular teniendo en cuenta su impacto en el desarrollo. Algunos Estados estimaron que la penalización del soborno de los funcionarios de organizaciones internacionales públicas debería ser el punto de

⁶ Un resumen más detallado de las deliberaciones se distribuyó a los Estados Miembros y puede obtenerse, en inglés, solicitándolo a la Secretaría.

partida para promover una mayor cooperación entre las organizaciones internacionales y los Estados.

23. La mayoría de las delegaciones expresaron la necesidad de contar con más información y datos de las organizaciones internacionales sobre casos reales y solicitaron a las organizaciones presentes en la reunión que proporcionaran información directa sobre el número de presuntos casos de mala conducta, el número de renuncias de inmunidad y el resultado de esos casos. Algunas organizaciones señalaron que si bien la reunión de datos era útil, podría conducir a ideas erróneas en cuanto a la gravedad de la situación y, por consiguiente, el análisis cuantitativo debía complementarse con análisis cualitativo.

24. Otras organizaciones describieron la manera en que abordaban los casos de presunta mala conducta, incluidas iniciativas recientes para promover la integridad y prevenir la corrupción (como el establecimiento de una oficina de ética, la aprobación de códigos de conducta, la publicación de normas sobre actividades externas y el empleo de familiares, directrices actualizadas sobre procedimientos de adquisiciones, actividades de capacitación en materia de ética y conciencia y detección del fraude). Algunas organizaciones facilitaron información directa sobre una serie de casos de presunta mala conducta comunicados anualmente a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna.

25. De conformidad con la información presentada por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, la labor sobre el terreno y las adquisiciones aparecían como las esferas más vulnerables al riesgo de corrupción, estando casi un 95% de las investigaciones realizadas por la Oficina vinculadas con casos que ocurrían sobre el terreno; esos casos estaban relacionados en su mayoría con adquisiciones. Anualmente se denunciaban en promedio unos 350 casos de presunta mala conducta a la Oficina, 30% de los cuales incluían actos de corrupción. De éstos, entre cinco y 10 casos iban a juicio.

26. El representante de la Comisión Europea informó de que la Comisión había investigado alrededor de 200 denuncias en 2006, a raíz de las cuales se habían abierto 43 casos de corrupción; cinco de esos casos se habían remitido a las autoridades nacionales para su enjuiciamiento penal, con una indicación de que debía solicitarse una renuncia de inmunidad. El representante señaló que en la Comisión existía una práctica establecida de cooperación con los Estados miembros en casos de mala conducta.

A. Penalización del soborno pasivo de funcionarios de organizaciones internacionales públicas

27. En general, las delegaciones se mostraron favorables a la penalización del soborno pasivo de funcionarios de organizaciones internacionales públicas. Varios Estados informaron de que su legislación nacional penalizaba ambas formas de soborno y, destacando el efecto disuasivo de la penalización, sugirieron que otros países estudiaran seriamente la posibilidad de adoptar medidas semejantes. Se recordó la Carta de las Naciones Unidas, en la que se establecía que los funcionarios de las Naciones Unidas debían poseer el más alto grado de profesionalismo e integridad. Algunos participantes subrayaron que la tipificación de un delito de soborno pasivo en la legislación penal nacional tendría un efecto positivo en el

intercambio de información entre las autoridades nacionales y las organizaciones internacionales en investigaciones de casos de corrupción. Un orador destacó que la tipificación del delito sólo sería útil si los Estados se comprometían a investigarlo y castigarlo, y que de lo contrario la aparente inmunidad tendría un efecto perjudicial. Un orador opinó que seguían existiendo una serie de cuestiones por resolver.

28. El representante de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna describió el papel de su oficina en la investigación de presuntos casos de comportamiento delictivo, y destacó en particular su función de prestar asistencia a los Estados Miembros en enjuiciamientos penales. A menudo las investigaciones se realizaban teniendo en cuenta la legislación nacional. La existencia de diferentes ordenamientos jurídicos y leyes nacionales dificultaba esta tarea para las Naciones Unidas. Una disposición armonizada sobre soborno pasivo facilitaría la labor de la Organización a este respecto y también haría que aumentara el interés de los fiscales nacionales por recibir y tramitar los casos de esa índole.

B. Cuestiones relacionadas con los privilegios e inmunidades

29. Algunos delegados indicaron que los ministerios públicos nacionales se mostraban renuentes a aceptar casos de presunta corrupción de órganos internos de investigaciones, o se abstendían de solicitar una renuncia de inmunidad, en parte debido a la falta de conocimiento acerca de la extensión y las limitaciones de los privilegios e inmunidades. Del mismo modo, varias organizaciones confirmaron el escaso número de solicitudes de renuncia de inmunidad recibidas. Algunas delegaciones subrayaron la necesidad de proporcionar una orientación clara a los fiscales nacionales sobre la manera de proceder con respecto a las solicitudes de esa índole.

30. Varios Estados y organizaciones describieron sus ordenamientos jurídicos y se refirieron en particular a la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas y a la Convención sobre prerrogativas e inmunidades de los organismos especializados, que constituían su base jurídica para resolver esas cuestiones. Algunas organizaciones describieron el régimen que aplicaban para procurar la cooperación entre los Estados y las organizaciones y los recursos disponibles en caso de que fracasaran las consultas. Se entendía que los privilegios e inmunidades se concedían a las organizaciones y no a las personas, y que las organizaciones internacionales estaban facultadas para renunciar a esas inmunidades cuando la organización afectada opinara que esa forma de proceder no perjudicaría la independencia de sus funciones y la beneficiaría. Varias organizaciones subrayaron que correspondía que el director de la organización adoptara toda decisión sobre renuncia de inmunidades; esto se consideraba decisivo para la independencia de la organización.

31. En casos apropiados, el acuerdo con el país anfitrión entre la organización y el Estado anfitrión debía tenerse en cuenta. Una delegación destacó que las organizaciones podrían prever renunciaciones parciales a la inmunidad como, por ejemplo, respecto de la jurisdicción únicamente, con el fin de permitir que las autoridades nacionales emprendieran acciones concretas en relación con una investigación.

C. Aspectos relacionados con la cuestión de la jurisdicción y la función de las organizaciones internacionales

32. Los participantes examinaron los retos relacionados con las investigaciones penales a los que se enfrentaban los órganos de investigación de las organizaciones internacionales. Se prestó atención en particular a los problemas que podrían plantearse cuando las organizaciones internacionales desearan intercambiar información con las autoridades nacionales. Un orador subrayó que la información reunida por las organizaciones internacionales servía principalmente para fines internos y tal vez no resultara valiosa para actuaciones penales, mientras que varias delegaciones destacaron el limitado alcance de las investigaciones internas y el acceso limitado de los investigadores internos a la información financiera. Sin esas pruebas, muchas veces era difícil que las jurisdicciones nacionales se hicieran cargo de esos casos y siguieran procesándolos.

33. Varias delegaciones subrayaron la importancia de proteger los derechos de los funcionarios, como el derecho a guardar silencio. Durante toda la reunión, tanto los Estados como las organizaciones destacaron la importancia de la cooperación y el establecimiento de asociaciones con las autoridades nacionales. Varios participantes pusieron de relieve el papel de los acuerdos con el país anfitrión para la cooperación. Una delegación sugirió que se reuniera la experiencia de los países que acogían a organizaciones internacionales, mientras que otra subrayó la necesidad de establecer un enfoque recíproco en materia de cooperación, de modo que no sólo las organizaciones internacionales prestaran asistencia a la comunidad, sino que también la comunidad proporcionara información o pruebas a las organizaciones internacionales.

III. Iniciativa de integridad institucional

34. Los miembros de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación se reunieron en Viena el 28 de septiembre de 2007 para analizar los resultados del proceso consultivo de examen de las normas y los reglamentos internos (véase también el párrafo 16 *supra*).

35. Estuvieron presentes en la reunión los siguientes miembros de la Junta, dependencias de la Secretaría y otras organizaciones internacionales: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Oficina de Asuntos Jurídicos, Oficina de las Naciones Unidas en Viena, Oficina de Servicios de Supervisión Interna, Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Marítima Internacional (OMI), Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Programa Mundial de Alimentos (PMA), Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y Unión Postal Universal (UPU).

36. Las siguientes organizaciones internacionales habían enviado observaciones por escrito: Oficina de Asuntos Jurídicos, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Programa de las

Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y Unión Postal Universal (UPU).

37. También asistieron a la reunión representantes de varios Estados Miembros, en calidad de observadores, a solicitud de los interesados.

A. Resultados del examen preliminar de las normas y los reglamentos internos de las organizaciones internacionales

38. En la reunión, la Secretaría proporcionó nuevos antecedentes relacionados con el enfoque de doble vertiente adoptado por la ONUDD para aplicar la resolución 1/7 de la Conferencia e informó a los participantes sobre los positivos resultados de la reunión celebrada como parte del diálogo abierto sobre el soborno pasivo de funcionarios de organizaciones internacionales públicas y asuntos conexos, celebrada el 27 de septiembre de 2007. Se observó que las dos reuniones – el diálogo abierto y la reunión organizada en el marco de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación – eran excepcionales y representaban una oportunidad única de entablar un diálogo abierto de esa índole. Ese diálogo debería por consiguiente fortalecerse y desarrollarse en la mayor medida posible.

1. Resultados del primer examen de las normas y los reglamentos internos de las Naciones Unidas teniendo como referencia los principios de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

39. Los participantes acogieron con beneplácito la oportunidad de examinar las normas y los reglamentos internos a la luz de la lista de verificación para la autoevaluación preparada por la ONUDD, que se consideraba un instrumento útil para iniciar el examen. Los participantes convinieron en la finalidad del proceso, que era pasar revista a la lista de verificación e identificar qué medidas se estaban aplicando y cuáles eran las cuestiones que más preocupaban a las organizaciones. Como resultado final, los participantes convinieron en que el proceso podría traducirse en enmiendas de las normas o en un mayor grado de convergencia de esas normas entre las diferentes organizaciones. No obstante, su función principal no era llevar a cabo un proceso de armonización, dado que las normas y los reglamentos sólo reflejaban los diferentes ámbitos de actividades, mandatos y estructuras de gobernanza de las organizaciones.

a) Capítulo I: definiciones

40. Se examinaron la definición de “funcionario de una organización internacional” y la designación de “funcionario”. La intención de que la Convención tuviera un amplio ámbito de aplicación se puso de relieve a la luz de las repercusiones prácticas, especialmente en lo relativo al estatuto y a la situación contractual de las personas que trabajaban para las Naciones Unidas, y a su participación en responsabilidades administrativas y financieras. Los participantes observaron que aún existían importantes diferencias en las políticas y prácticas de las diferentes organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en lo relativo a las funciones del personal y a la situación contractual conexas de los funcionarios.

También se señaló que esas diferencias podrían abordarse en el contexto de la reforma en curso del sistema de justicia interna de las Naciones Unidas en el caso de los órganos que recurrieran a los servicios del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas.

41. Los participantes convinieron en la complejidad de la cuestión y en la necesidad de garantizar que todas las personas que trabajaban para las Naciones Unidas o en representación de éstas pudieran responder por actos de corrupción independientemente de su situación contractual oficial, especialmente teniendo en cuenta que a los ojos del mundo exterior todas eran consideradas iguales.

b) Capítulo II: medidas preventivas

42. Gran parte de las deliberaciones versaron sobre el capítulo de la Convención que trata de las medidas preventivas y la pertinencia de la Convención para las organizaciones internacionales. La mayoría de las organizaciones comunicaron que aplicaban una política de cero tolerancia contra la corrupción, aunque muchas de ellas también reconocieron que no contaban con una política específica de lucha contra la corrupción. En esos casos, la cuestión de la prevención de la corrupción quedaría parcialmente abarcada por las políticas generales relativas a la prevención de la mala conducta o del fraude. En la mayoría de los casos, los órganos de investigación internos existentes, entre otros, también cumplían las funciones de órganos de lucha contra la corrupción, si bien sus dimensiones y capacidad en materia de recursos humanos eran limitadas. Sólo muy pocas organizaciones comunicaron que contaban con órganos de investigación independientes que también se encargaban de la prevención y la difusión de conocimientos relativos a los actos de corrupción.

43. Se reconoció claramente el vínculo entre la prevención de la corrupción y las políticas de recursos humanos. Hubo consenso en que la prevención de la corrupción se iniciaba con la sensibilización y la capacitación y en que las políticas y prácticas de contratación eran especialmente pertinentes. Muchas organizaciones proporcionaron ejemplos de las medidas de lucha contra la corrupción que habían adoptado, que iban desde el establecimiento de una línea telefónica directa para denunciar casos de mala conducta, pasando por la protección de los denunciantes, hasta la elaboración de instrumentos y módulos de capacitación en las esferas de adquisiciones e integridad.

44. Todos los participantes opinaron que la educación mediante la sensibilización y la capacitación eran elementos clave en los esfuerzos de prevención de la corrupción y promoción de la integridad. Se examinaron ejemplos como el de la capacitación en línea para inculcar un sentido de integridad facilitada por la Secretaría, así como otras actividades. Algunas organizaciones informaron de que contaban con un procedimiento normalizado para capacitar a los funcionarios que se encargaban de la gestión de proyectos sobre el terreno. Los participantes examinaron también la posibilidad de intercambiar experiencias y módulos de capacitación. Las instalaciones existentes, como el campus del Centro Internacional de Formación de la OIT, se consideraban útiles para promover actividades conjuntas. En ese contexto, se formuló una propuesta para organizar una mesa redonda paralelamente a la celebración del segundo período de sesiones de la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en la que participaran representantes de miembros de la Junta de los

jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, otras organizaciones interesadas y Estados Miembros, a fin de abordar cuestiones concretas relativas a la contratación, la capacitación y la prevención de la corrupción.

45. Los participantes también se refirieron a la necesidad de examinar las políticas en materia de recursos humanos, incluidos códigos de conducta, normas relativas a conflictos de intereses, y la cuestión de la divulgación de información relativa a los bienes de los funcionarios. A ese respecto, el grupo reconoció que en las organizaciones al parecer abundaban las iniciativas para abordar diferentes aspectos y colmar las lagunas existentes, tal como el instrumento en línea de la ONUDD para informar acerca de regalos y recompensas y otros instrumentos a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas, como las “Normas de conducta de la administración pública internacional”, que se habían revisado y actualizado en 2001. Los participantes también observaron que existían algunas discrepancias importantes. Se subrayó la importancia de responder a las expectativas de los funcionarios en el sentido de que se aplicarían sanciones disciplinarias en casos de mala conducta. Los participantes destacaron la pertinencia de contar con procedimientos transparentes de contratación, basados en el mérito a todos los niveles. También se examinaron la importancia y los beneficios concretos de la realización de controles adecuados de las personas.

46. Con respecto a la divulgación de información financiera, los participantes convinieron en que la política relativa a la utilización de información pertinente y controles periódicos debía ser clara. Los procedimientos de la Secretaría de las Naciones Unidas se consideraron engorrosos, especialmente para las entidades más pequeñas. La divulgación de información financiera por sí sola, si no existían medidas preventivas adicionales eficaces, no se consideraba una panacea. Otros participantes subrayaron que no obstante la existencia de una infraestructura sólida de instrumentos y reglas, era importante detectar las lagunas y corregirlas adecuadamente. Algunos participantes estimaban que la norma sobre divulgación de información financiera constituía un instrumento de orientación para el personal antes que un instrumento de investigación para detectar la corrupción.

47. En el mismo orden de ideas, se examinaron las políticas de adquisiciones y el acceso público a la información. Varias organizaciones comunicaron que estaban elaborando políticas de adquisiciones y plantearon a ese respecto las cuestiones de la capacidad y los recursos de las organizaciones para detectar e investigar fraudes en las adquisiciones. Se mencionó la labor del Equipo de Tareas sobre Adquisiciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna. Se determinó que los umbrales para la delegación de autoridad en materia de adquisiciones diferían según las organizaciones. Una organización informó acerca de las dificultades encontradas en la selección de asociados para la ejecución de actividades de asistencia técnica, que era una insuficiencia frecuente en las normas de las Naciones Unidas. Se sugirió que una posible medida de seguimiento podría consistir en añadir cláusulas anticorrupción en los contratos con contratistas privados, en consonancia con el décimo principio (sobre lucha contra la corrupción) del Pacto Mundial.

48. Con respecto al acceso público a la información, se entendió en general que la mayoría de los reglamentos y normas estaban a disposición del público, pero que a menudo estaban dispersos y era difícil acceder a ellos. Los participantes examinaron

formas de facilitar el acceso público y la posibilidad de iniciar un proceso de reunión de información y puesta a disposición de ésta en un sitio web conjunto.

49. Con respecto a la cuestión de la integridad de los servicios de administración de justicia e investigaciones, en las deliberaciones se trató la importancia de garantizar la independencia de esos órganos, incluida la recientemente establecida Oficina de Ética de la Secretaría. Se hizo referencia a la actual reforma del sistema interno de administración de justicia de las Naciones Unidas. Además de la referencia específica a la integridad de los jueces, los tribunales y las entidades similares a tribunales que existían en el sistema de las Naciones Unidas, se mencionaron los órganos de examen internos y los equipos administrativos, en los que se desempeñaban funcionarios que se presentaban como voluntarios para realizar las tareas adicionales, pero no recibían ninguna capacitación específica para cumplir las funciones. Esto se consideraba un elemento indispensable para garantizar su integridad. Además, se habló de la existencia de directrices para las investigaciones, en las que también se incluían normas de conducta para los investigadores.

c) Capítulo III: penalización y aplicación de la ley

50. Por lo que se refiere al capítulo de la Convención sobre penalización y aplicación de la ley, se examinó la oportunidad de establecer los delitos comprendidos en la Convención como violaciones de las normas y los reglamentos internos, sujetos a sanciones internas y a medidas disciplinarias que reflejaran las disposiciones contenidas en el artículo 30 de la Convención. Esto incluía las medidas relativas a la protección de los peritos, las víctimas, los testigos y los denunciantes que, *mutatis mutandis*, podrían aplicarse a las Naciones Unidas. Una importante preocupación expresada por la mayoría de los participantes se relacionaba con las políticas de protección de los testigos y denunciantes, donde se estimaba que parecía haber grandes lagunas en las normas. En algunos casos, el propio carácter específico de la situación que se denunciara haría que fuera fácil identificar de hecho a la persona que realizara la denuncia o al informante. En ese caso, la cuestión de la protección contra represalias era particularmente delicada. También se examinó la cuestión de cómo proceder con las comunicaciones anónimas.

51. Se prestó atención a la importancia de disposiciones adecuadas que previeran las consecuencias de los actos de mala conducta, como la inhabilitación o sanciones administrativas de otro tipo, y a tratar de alcanzar niveles de eficacia a ese respecto. Se estimó pertinente un análisis más profundo de las disposiciones existentes y de la manera en que se aplicaban las sanciones. Además se planteó y debatió la cuestión de los derechos de los acusados frente a los intereses de la organización.

d) Capítulos IV y V: cooperación internacional y recuperación de activos

52. Los participantes reconocieron la existencia de cuestiones complejas, incluidas cuestiones jurídicas, relacionadas con las posibilidades de cooperación internacional entre las organizaciones y los Estados y convinieron en la importancia de contar con una marco general a los efectos de realizar investigaciones penales. Un miembro sugirió que se firmaran memorandos de entendimiento separados sobre investigaciones penales con cada país anfitrión.

53. Algunos participantes subrayaron que una jurisdicción nacional sólo aceptaría hacerse cargo de una investigación penal si la organización que denunciaba el caso proporcionaba alguna prueba, pero el acceso a tales pruebas, especialmente si eran de naturaleza financiera, a menudo podía lograrse únicamente con la ayuda de la jurisdicción nacional. La experiencia reciente de algunas organizaciones que habían iniciado acciones civiles en una jurisdicción nacional para recuperar activos perdidos no había sido muy prometedora. Se estimó que con respecto a la cuestión de la recuperación de activos, las organizaciones internacionales ciertamente podrían beneficiarse de cualquier evolución que se produjera a nivel de las jurisdicciones nacionales, en consonancia con lo dispuesto en la Convención.

e) Condición jurídica de las organizaciones internacionales

54. Los participantes convinieron en que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción no modificaba ni afectaba de ningún otro modo la validez del sistema establecido por la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas y la Convención sobre prerrogativas e inmunidades de los organismos especializados. Al mismo tiempo, la mayoría de los participantes convinieron en la importancia de salvaguardar la discreción de los directores de las diversas organizaciones en lo que respecta a las decisiones relacionadas con la renuncia a privilegios e inmunidades, a fin de proteger los intereses de las organizaciones.

2. Proyecto de calendario y propuestas para el proceso de examen

55. Los participantes convinieron en aprobar un proyecto de calendario como plan de acción para el proceso de examen interno, que tendría como resultado la aprobación o enmienda de las normas.

56. Los participantes reconocieron la existencia de algunas diferencias importantes entre la práctica de las Naciones Unidas y la de algunos organismos especializados. Si bien se admitieron las numerosas diferencias y circunstancias o mandatos especiales de las organizaciones, también se entendió en general que todas pertenecían al sistema de las Naciones Unidas y estaban sujetas a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y a las “Normas de conducta de la administración pública internacional”. Aunque algunos subrayaron la importancia de respetar las diferentes prácticas, en particular las de los organismos especializados, la mayoría de los participantes estuvieron de acuerdo con la explicación proporcionada por la Secretaría en el sentido de que ajustar las normas a las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción no significaba ajustar la redacción utilizada por las organizaciones, aunque el proceso se traduciría, en última instancia, en cierto nivel de convergencia. Los participantes convinieron en ese enfoque y opinaron que ésta era una oportunidad única de aprender unos de otros.

57. Los participantes sugirieron que se considerara la posibilidad de organizar una reunión paralela durante el próximo período de sesiones de la Conferencia de los Estados Parte para continuar con el proceso de examen. El grupo también estimó que la reunión y comparación de las normas y disposiciones existentes era útil y recomendó que la ONUDD estudiara la posibilidad de retener a un consultor para ayudar a adelantar el proceso de examen. Si fuera posible seguir ese curso de acción, la información sobre las normas y los reglamentos se reuniría en un sitio

web central, tal como la página web de la Iniciativa para inculcar un sentido de integridad.

58. Se informó a la reunión de que el resumen de las deliberaciones se distribuiría entre todos los participantes y de que los resultados del diálogo abierto y el proceso de examen en el marco de la reunión de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación se comunicarían a la Conferencia de los Estados Parte. El Director Ejecutivo de la ONUDD informaría a la Junta en su próximo período de sesiones, que se celebraría en octubre, y presentaría un informe más cabal a la Junta en su reunión subsiguiente, que se celebraría en abril, sobre los progresos realizados.

IV. Conclusiones y recomendaciones

59. El diálogo abierto entre los Estados y las organizaciones ha demostrado que la oportunidad de intercambiar opiniones había estado haciendo falta en el pasado. El diálogo ayudó a aclarar una serie de malentendidos y a concentrar la atención en asuntos de interés común. También ayudó a identificar esferas en las que podría requerirse la adopción de medidas y a impulsar las ideas de los encargados de la formulación de políticas acerca de cuáles podrían ser esas medidas, y cómo podrían adoptarse.

60. De conformidad con el mandato que le asignara la Asamblea General en su resolución 58/4, la Conferencia alentó a los Estados Parte, cuando procediera y en consonancia con los principios de su jurisdicción, a que penalizaran los delitos enunciados en el artículo 16 de la Convención. No obstante, la naturaleza del párrafo 2 del artículo 16, en tanto disposición no obligatoria, es un factor que limita necesariamente el ámbito de la acción que la Conferencia podría emprender más allá del aliento que ya ha transmitido a los Estados. Por consiguiente, la atención pasaría a concentrarse en las otras cuestiones planteadas por la Asamblea General en su resolución 58/4, a saber, la jurisdicción, la cuestión de los privilegios e inmunidades y la función de las organizaciones internacionales.

61. La cuestión de la jurisdicción, que se abordó en la resolución 1/7, no se consideró durante el diálogo abierto como un tema excesivamente complicado ni como motivo de preocupación. Al parecer, se estima que la cuestión es de carácter más bien técnico, y se plantearía el problema de cómo abordarla cuando un país elija quedar vinculado por la disposición discrecional del párrafo 2 del artículo 16 de la Convención, a fin de no contravenir inadvertidamente a normas o principios establecidos. Cabe suponer que si se facilitan los conocimientos especializados apropiados y el asesoramiento de expertos, si la cuestión forma parte de una actividad de asistencia técnica, podrían evitarse posibles problemas con respecto a la jurisdicción.

62. En cuanto a los privilegios e inmunidades, la opinión general que surgió tanto del diálogo abierto como de las deliberaciones entre organizaciones internacionales fue que este tema complejo se había abordado de manera satisfactoria en los instrumentos jurídicos internacionales existentes, que gozaban de gran adhesión y de una aplicación coherente. También podría darse el caso de que ahondar en la cuestión más amplia de los privilegios e inmunidades quedara en los márgenes del mandato y de la competencia de la Conferencia de los Estados Parte en la

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. No obstante la pertinencia de este punto, al parecer existe una convergencia de opiniones en el sentido de que el régimen existente de privilegios e inmunidades no es una fuente de dificultades insuperables cuando se trata de abordar la cuestión del soborno de los funcionarios de organizaciones internacionales públicas. Durante el diálogo abierto, los temas que se plantearon con respecto a la cuestión de los privilegios e inmunidades se relacionaron con la necesidad de contar con información más práctica y accesible sobre la aplicación de las normas y los procedimientos que deberían seguirse. Se trata de dos aspectos que podrían atenderse mediante la preparación de notas técnicas y publicaciones sobre procedimientos.

63. La cuestión de la relación entre las organizaciones internacionales y los Estados Miembros, especialmente en relación con la cooperación internacional y el intercambio de información sobre investigaciones en curso, parece ser un motivo de preocupación que requeriría la realización de ulteriores consultas. Las organizaciones internacionales a menudo se enfrentan a dificultades para obtener la información y las pruebas necesarias para avanzar en investigaciones internas de casos de corrupción. Esas dificultades han obstaculizado a menudo tales investigaciones, con el riesgo resultante de impunidad para las personas involucradas. La cuestión es igualmente importante cuando se presenta la necesidad de recuperar activos. Este asunto debe estudiarse más a fondo, de manera que puedan comprenderse plenamente sus dimensiones, como requisito previo para la identificación de soluciones apropiadas y viables.

64. El examen interno de las normas y los reglamentos, iniciado a solicitud de la Conferencia y por invitación de la ONUDD, está produciendo resultados iniciales alentadores. Es probable que ese examen se traduzca en una mayor coherencia y convergencia de las normas y los reglamentos de las organizaciones internacionales, empezando por las que pertenecen al sistema de las Naciones Unidas. Para ello se requerirá un esfuerzo adicional considerable, y el apoyo y la activa participación de los Estados, individual o colectivamente a través de la Conferencia, impulsará la labor en curso.