



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

Distr. general
14 de septiembre de 2009
Español
Original: inglés

Tercer período de sesiones

Doha, 9 a 13 de noviembre de 2009

Tema 2 a) del programa provisional*

**Examen de la aplicación de la Convención
de las Naciones Unidas contra la Corrupción:
consulta de expertos sobre la prevención
de la corrupción**

Reunión de expertos sobre buenas prácticas para prevenir la corrupción y fomentar una cultura de integridad, celebrada en Doha del 9 al 11 de febrero de 2009

Nota de la Secretaría

I. Introducción

1. En su segundo período de sesiones, celebrado del 28 de enero al 1° de febrero de 2008 en Nusa Dua (Indonesia) la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción manifestó su apoyo a que en su tercer período de sesiones se hiciera mayor hincapié en la prevención de la corrupción.
2. Por consiguiente, y gracias a las generosas contribuciones de los Gobiernos de Finlandia y Qatar, la secretaría de la Conferencia organizó una reunión de intercambio de ideas sobre la prevención de la corrupción, que se celebró en Doha del 9 al 11 febrero de 2009. El objetivo de la reunión fue compartir buenas prácticas en materia de prevención de la corrupción e intercambiar ideas sobre la manera de promover la aplicación de las medidas preventivas establecidas en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (resolución 58/4 de la Asamblea General, anexo). En el presente informe se documentan las deliberaciones y los debates de la reunión.
3. Los expertos participantes en la reunión convinieron en que era recomendable adoptar un enfoque gradual para que las medidas destinadas a prevenir la corrupción

* CAC/COSP/2009/1.



fueran eficaces y sostenibles. Los expertos sugirieron que a corto plazo los esfuerzos se centraran en la presentación de un número limitado de iniciativas realistas y mensurables para que la Conferencia las examinara en su tercer período de sesiones. No obstante, aunque se prestó especial atención a las estrategias a corto y medio plazo, se recomendó que la Conferencia preparara también las bases para una estrategia a largo plazo. Los expertos señalaron que aunque se podrían establecer y adoptar ciertos enfoques preventivos globales que respondieran a necesidades comunes y genéricas, sería necesario adoptar otros enfoques que tuvieran en cuenta factores específicos como la diversidad regional y nacional y las peculiaridades de determinados sectores. Análogamente, cabría reproducir inmediatamente en otros lugares las iniciativas que hubieran demostrado su eficacia en un contexto específico, mientras que otras podrían requerir su adaptación previa. En consecuencia, en el presente documento se perfilan las medidas necesarias a corto, medio y largo plazo para prevenir la corrupción, de acuerdo con la recomendación del grupo de expertos. Se proporcionan asimismo sus puntos de vista sobre el alcance de dichas medidas.

II. Medidas a corto plazo para prevenir la corrupción

A. Reunión, organización, análisis y difusión de información sobre buenas prácticas para la prevención de la corrupción

1. Observaciones de los expertos

4. Con respecto a la reunión, la organización, el análisis y la difusión de información sobre buenas prácticas para la prevención de la corrupción (artículos 5, 6, 9, 12 y 13), los expertos convinieron en la necesidad de analizar la estructura de las actuales medidas y prácticas de prevención de la corrupción con objeto de evaluar su efecto y determinar los elementos comunes de los enfoques eficaces. Ello facilitaría la distinción entre los enfoques fácilmente exportables y los específicos para un contexto, sector o país. Los expertos propusieron la elaboración de modelos y plantillas genéricos basados en elementos comunes de los enfoques eficaces, que ulteriormente podrían adaptarse para responder a las necesidades de contextos concretos. Los expertos destacaron que aunque la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) debería solicitar información a los Estados Parte sobre prácticas eficaces para prevenir la corrupción, se disponía de amplios conocimientos sobre el tema por medio de otras fuentes. Los expertos recalcaron que con objeto de evitar la duplicación de esfuerzos al aprovechar los recursos existentes, debería alentarse la cooperación entre los proveedores y los beneficiarios potenciales de dichos conocimientos. Si bien la reunión de información sobre la aplicación de la Convención era una actividad permanente de la secretaría, los expertos reconocieron que a corto plazo se debería hacer hincapié en la determinación y el análisis de buenas prácticas en un número limitado de esferas clave: la formación, la contratación pública y la colaboración entre el sector público y el privado. Los expertos propusieron que en un futuro cercano se organizaran cursos prácticos y nuevas iniciativas sobre esos temas.

2. Medidas requeridas

5. Los expertos señalaron que eran necesarias las medidas siguientes:

a) Reunión de información sobre buenas prácticas en la prevención de la corrupción, centrándose en la formación, la contratación pública y la colaboración entre el sector público y el privado (la UNODC ya ha recabado información sobre contratación pública de 72 Estados Parte y 6 signatarios mediante la lista de verificación de la autoevaluación sobre la aplicación de la Convención contra la corrupción);

b) Determinación de los elementos comunes de los enfoques eficaces en la prevención de la corrupción, análisis de la información, y elaboración y difusión de modelos y plantillas para su reproducción;

c) Organización de cursos prácticos y nuevas iniciativas.

B. Aclaración del contenido de la ley

1. Observaciones de los expertos

6. Con respecto al contenido de la ley (artículos 5, 6 y 8), los expertos propusieron que, con objeto de eliminar la ambigüedad y evitar la interpretación arbitraria de la Convención, los Estados Parte promovieran la aclaración del contenido de la ley respecto de cuestiones específicas como la regulación y la prevención de conflictos de intereses, el nepotismo y el amiguismo. Los expertos recomendaron que los Estados Parte identificaran los modelos de autorregulación existentes y elaboraran códigos de conducta profesional (artículo 8). Si bien se reconoció que esos modelos y códigos eran específicos para cada país o sector, los expertos propusieron que se establecieran instrumentos y directrices para ayudar a determinar los elementos comunes de las modalidades de autorregulación del sector público existentes (por ejemplo, el contenido, la estructura y los medios básicos para promover la adopción y la difusión de dichos modelos de autorregulación). Asimismo, los expertos apoyaron la idea de establecer procedimientos de resolución de cuestiones éticas, no sólo a escala nacional, sino también en el lugar de trabajo. Se consideró que ese enfoque era de aplicación general mientras los destinatarios principales de esas recomendaciones fueran los Estados Parte, precisándose la prestación de asistencia por la UNODC a esos Estados para aplicar los instrumentos y las directrices anteriormente mencionadas. Aunque pudiera parecer que la aplicación de instrumentos y directrices no tendría ningún efecto palpable inmediato, cabía observar que la armonización de las legislaciones nacionales con la Convención y la interpretación inequívoca de esas legislaciones sería una sólida base para la prevención de la corrupción.

2. Medidas requeridas

7. Los expertos señalaron que eran necesarias las medidas siguientes:

a) Determinación de las modalidades de autorregulación existentes y elaboración de códigos de conducta profesional;

b) Establecimiento de procedimientos para la resolución de cuestiones éticas en el lugar de trabajo;

- c) Aplicación de instrumentos y directrices para la autorregulación del sector público.

C. Formulación de políticas generales de lucha contra la corrupción

1. Observaciones de los expertos

8. Con respecto a la formulación de políticas generales de lucha contra la corrupción (artículos 5 y 6), los expertos propusieron que los Estados Parte las consideraran parte integrante de sus políticas de prevención de delitos. También apoyaron la idea de realizar evaluaciones de riesgos y vulnerabilidad con el propósito de determinar situaciones y sectores recurrentemente propensos a la corrupción (por ejemplo, la zonificación, la emisión de permisos y la construcción). Los expertos recomendaron la adopción de un enfoque circunstancial para la prevención del delito a fin de reducir los riesgos y las vulnerabilidades. El enfoque circunstancial se basa en la premisa de que la corrupción se debe en gran parte a factores circunstanciales. Por lo tanto, para que una estrategia contra la corrupción sea eficaz, se deberá intentar contrarrestar las circunstancias desfavorables reduciendo al mínimo las oportunidades de corrupción y mejorando la eficacia de la supervisión. Los expertos se mostraron asimismo a favor de la introducción de indicadores de alerta temprana como parte de un enfoque circunstancial para la prevención del delito. Pusieron de relieve las diferencias entre la corrupción sistémica y otras formas de corrupción menos graves, y recomendaron que se tuvieran en cuenta esas diferencias al formular y aplicar políticas de lucha contra la corrupción. Además, los expertos destacaron la importancia de contar con un órgano nacional, o varios, para coordinar las labores de lucha contra la corrupción. Reiteraron que para que esos organismos fueran eficaces tendrían que operar con plena independencia.

2. Medidas requeridas

9. Los expertos señalaron que eran necesarias las medidas siguientes:
- a) Incorporación de las políticas de lucha contra la corrupción en las políticas de prevención del delito;
 - b) Realización de evaluaciones de riesgos y vulnerabilidad (podría requerirse asistencia para su realización y el análisis de sus resultados);
 - c) Introducción de sistemas de alerta temprana.

D. Contratación pública

1. Observaciones de los expertos

10. Con respecto a la contratación pública (artículo 9), los expertos reconocieron que se disponía de amplios conocimientos y orientaciones sobre la prevención de la corrupción en la contratación pública por conducto de diversas fuentes. Sugirieron como actividad a corto plazo que la UNODC reuniera a un pequeño número de Estados Parte interesados con expertos y representantes del sector privado con el propósito de armonizar los sistemas de contratación de esos Estados con el

artículo 9 de la Convención. También sugirieron que los Estados Parte introdujeran sistemas informatizados (“adquisiciones electrónicas”, o contratación electrónica, y portales de transparencia) no sólo a efectos de regulación de la contratación pública, sino también la detección y el seguimiento de casos sospechosos. Además, manifestaron su apoyo a la elaboración de procedimientos de exclusión de empresas. Los expertos recomendaron asimismo que se colaborara con el sector privado en aras de alcanzar un pacto para perfilar las medidas necesarias para promover y aplicar la reforma de la contratación pública, incluidas las repercusiones en materia de recursos. Dichas medidas se consideraron de aplicación general.

2. Medidas requeridas

11. Los expertos señalaron que eran necesarias las medidas siguientes:

- a) A corto plazo, revisión por un pequeño número de Estados Parte de sus sistemas de contratación pública y su armonización con el artículo 9 de la Convención, en colaboración con representantes del sector privado;
- b) Aplicación y reproducción de sistemas informáticos (“adquisiciones electrónicas” y portales de transparencia);
- c) Elaboración de procedimientos de exclusión de empresas;
- d) Formulación de un pacto con el sector privado, incluida la cuestión de las necesidades en materia de recursos, a fin de llevar a cabo la reforma de la contratación pública.

E. Establecimiento de una colaboración óptima entre el sector público y el privado para la prevención de la corrupción

1. Observaciones de los expertos

12. Con respecto al establecimiento de una colaboración óptima entre el sector público y el privado para la prevención de la corrupción (artículo 12), los expertos recomendaron la definición de un marco adecuado que abarcara iniciativas empresariales globales y específicas de cada sector, a fin de mejorar el diálogo con el sector privado. Podrían organizarse cursos prácticos regionales o subregionales para examinar la reforma del sector público en profundidad. Los expertos reconocieron además la necesidad de determinar los elementos de autorregulación óptima del sector privado.

13. Los expertos se mostraron a favor de proporcionar incentivos al sector privado para modificar aquellas prácticas empresariales que hayan demostrado propiciar la vulnerabilidad a la corrupción, y apoyaron la idea de promover la participación de empresas privadas en la aplicación de medidas preventivas. Se recomendó a los Estados Parte que adoptaran el enfoque de la “zanahoria y el garrote”.

14. Otra recomendación en ese ámbito fue la determinación y elaboración de nuevos instrumentos y plantillas para la autorregulación del sector privado, tales como normas de integridad, programas de armonización efectivos y procedimientos de verificación externa. Los expertos reconocieron asimismo la necesidad de determinar los elementos de autorregulación óptima del sector privado. Además de

esas medidas concretas para cada país, recomendaron la elaboración de modelos y plantillas genéricos.

2. Medidas requeridas

15. Los expertos señalaron que eran necesarias las medidas siguientes:

- a) Mejora del diálogo con el sector privado, determinación del marco apropiado y promoción de la participación de los interesados;
- b) Proposición de incentivos para cambiar las prácticas empresariales que propicien la vulnerabilidad a la corrupción;
- c) Promoción de la participación del sector privado en actividades de prevención de la corrupción;
- d) Determinación de los elementos de los modelos de autorregulación óptima;
- e) Determinación de los elementos de regulación estatal óptima del sector privado.

F. Promoción de la participación de la sociedad

1. Observaciones de los expertos

16. Con respecto a la promoción de la participación de la sociedad (artículos 5, 6, 10 y 13), los expertos propusieron que los Estados Parte aumentaran la concienciación pública en relación con la corrupción, las leyes pertinentes y las responsabilidades y los deberes de los funcionarios públicos. Recomendaron que se motivara a la sociedad para pasar de una cultura de aceptación de la corrupción a otra de rechazo y condena. También recomendaron que se promoviera el acceso a la información (por ejemplo mediante portales de transparencia). Si bien los expertos consideraron esas medidas de aplicación general, reconocieron que tal vez fuera necesario modificarlas en función de cada país.

2. Medidas requeridas

17. Los expertos señalaron que eran necesarias las medidas siguientes:

- a) Aumento de la concienciación pública en relación con la corrupción, las leyes pertinentes, y las responsabilidades y los deberes de los funcionarios públicos;
- b) Motivación de la sociedad para pasar de una cultura de aceptación de la corrupción a otra de rechazo, y promoción del acceso a la información (por ejemplo mediante portales de transparencia).

III. Medidas de mediano plazo para prevenir la corrupción

A. Evaluación del efecto de las políticas y análisis de las lagunas

1. Observaciones de los expertos

18. Con respecto a la evaluación del efecto de las políticas y el análisis de las lagunas (artículos 5 y 6), los expertos señalaron que aunque la evaluación de las

repercusiones de las políticas de lucha contra la corrupción y la realización de análisis de las lagunas eran tareas específicas de cada país, la UNODC podía ayudar a elaborar una metodología común y a aplicar instrumentos y directrices conexas.

2. Medidas requeridas

19. Los expertos señalaron que eran necesarias las medidas siguientes:

a) Los Estados debían evaluar el efecto de sus políticas de lucha contra la corrupción (una lista amplia de verificación para la autoevaluación proporcionada en forma electrónica, elaborada para recabar información sobre el cumplimiento de la Convención por parte de los Estados y se presentará a la Conferencia en su cuarto período de sesiones, contiene preguntas para determinar si se han llevado a cabo evaluaciones de la eficacia de las medidas nacionales);

b) Los Estados deberían analizar las lagunas (la lista amplia de verificación para la autoevaluación en soporte electrónico, una vez completada, podría usarse como marco para la realización de un análisis completo de las lagunas con respecto a la aplicación de la Convención).

B. Colaboración con los medios de comunicación

1. Observaciones de los expertos

20. Con respecto a la colaboración con los medios de comunicación (artículo 10), aun teniendo en cuenta la importancia de los medios independientes, los expertos recomendaron una mayor participación de los medios de comunicación en las actividades destinadas a mantener informado al público sobre las cuestiones relacionadas con la corrupción. Los expertos reconocieron la necesidad de promover la integridad también en los medios de comunicación. Para ello, instaron a elaborar modelos de comunicación, programas de estudios de capacitación y directrices para la información responsable. En relación con el fomento de la cooperación entre las autoridades públicas y los medios de comunicación, los expertos opinaron que los Estados Parte deberían emprender campañas generales y específicas de concienciación pública, y realizar concursos para los medios de comunicación sobre información más sensibles y responsable ante la corrupción. Si bien esas medidas se consideraron de aplicación general, los expertos reconocieron que tal vez fuera necesario modificarlas en función de cada país.

2. Medidas requeridas

21. Los expertos señalaron que eran necesarias las medidas siguientes:

a) Elaboración de modelos de medios de comunicación, programas de estudios de capacitación y directrices para periodistas;

b) Cooperación entre las autoridades públicas y los medios de comunicación en los siguientes ámbitos:

i) campañas generales y específicas de concienciación pública;

ii) concursos para los medios de comunicación sobre información más sensible y responsable ante la corrupción.

IV. Medidas a largo plazo para prevenir la corrupción

A. Medidas didácticas

1. Observaciones de los expertos

22. A fin de inculcar una cultura de integridad en la sociedad, la administración pública y el sector privado, los expertos recomendaron las siguientes medidas didácticas de aplicación general:

- a) Determinación de los valores éticos en el sector privado y en el público;
- b) Examen de los programas de estudios académicos para determinar si tales valores se reflejan en esos programas y, en su caso, la manera en que se hace, y modificación de las posibles contradicciones existentes en los libros de texto;
- c) Incorporación de los valores éticos en los libros de texto;
- d) Capacitación dirigida a los autores y editores de libros de texto;
- e) Capacitación de los docentes;
- f) Incorporación de los valores éticos en la formación continua y la administración escolar, por ejemplo, mediante la celebración de días especiales y concursos;
- g) Colaboración con los medios de comunicación para reforzar los valores éticos.

23. Con respecto a la enseñanza primaria, los expertos recomendaron que los Estados elaboraran sitios web especialmente para niños, dibujos animados, y concursos de arte o de redacción sobre la lucha contra la corrupción, y crearan clubes y otros programas escolares.

24. En relación con la enseñanza superior y especializada (apartado d) del párrafo 1 del artículo 7 y párrafo 1 del artículo 8), la Escuela Internacional Anticorrupción, que se establecerá con el apoyo del Gobierno de Austria, la UNODC y la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), podría servir de modelo para la creación de academias regionales. Las medidas respecto de la enseñanza superior deberían centrarse en los administradores actuales y futuros de entidades públicas y privadas. Los programas de estudio podrían abarcar la capacitación en ética y la concienciación sobre la legislación de lucha contra la corrupción. Los expertos señalaron asimismo que se debería apoyar la capacitación de postgrado, los estudios académicos y la investigación, y que se deberían crear bibliotecas en línea.

25. Con respecto a la promoción de la formación y capacitación continuas (apartado d) del párrafo 1 del artículo 7 y párrafo 1 del artículo 8), los expertos recomendaron que se realizaran campañas de concienciación pública específicas para promover deliberaciones periódicas, con ejemplos prácticos, en empresas y en la administración pública.

26. El Presidente de la reunión se ofreció para elaborar un breve documento en el que se perfilarian las diferentes metodologías que deberían utilizarse en relación con la enseñanza primaria, secundaria y superior/universitaria.

2. Medidas requeridas

27. Los expertos señalaron que eran necesarias las medidas siguientes:

- a) Elaboración de sitios web especiales para niños, dibujos animados, y concursos de arte o de redacción sobre la lucha contra la corrupción, y creación de clubes y otros programas escolares;
 - b) Establecimiento de escuelas regionales anticorrupción según el modelo de la Escuela Internacional Anticorrupción;
 - c) Fomento de la capacitación de postgrado, estudios académicos e investigación;
 - d) Creación de bibliotecas en línea;
 - e) Elaboración de campañas generales y específicas de concienciación pública y organización de debates sobre ejemplos prácticos;
 - f) Elaboración de un proyecto de documento en el que se perfilen los diferentes enfoques sobre ética que se deberían adoptar en relación con la enseñanza primaria, secundaria y superior/universitaria.
-