



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

Distr. general
13 de julio de 2020
Español
Original: inglés

Grupo de Examen de la Aplicación

Primera parte de la continuación

del 11º período de sesiones

Viena, de 31 de agosto a 2 de septiembre de 2020

Tema 4 del programa

**Estado de la aplicación de la Convención
de las Naciones Unidas contra la Corrupción**

Aplicación del capítulo II (Medidas preventivas) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Informe temático preparado por la Secretaría

Resumen

El presente documento contiene información sobre los principales logros, buenas prácticas, problemas y observaciones señalados en el segundo ciclo del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, con especial atención a la aplicación del capítulo II (Medidas preventivas) de la Convención.



I. Introducción, alcance y estructura

1. Conforme a lo dispuesto en los párrafos 35 y 44 de los términos de referencia del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, el presente informe temático se redactó para recopilar la información más corriente y pertinente sobre los logros, buenas prácticas, problemas y observaciones que figura en los informes sobre los exámenes de los países y sus resúmenes, a fin de presentarla al Grupo de Examen de la Aplicación con objeto de que sirva de base para su labor analítica.

2. El presente documento contiene información sobre la aplicación del capítulo II (Medidas preventivas) de la Convención por los Estados partes objeto de examen en el segundo ciclo del Mecanismo de Examen de la Aplicación. Se basa en la información presentada en los resúmenes y los informes sobre los exámenes de 42 países que se habían concluido en el momento de redactar este documento. En él se ponen de relieve tendencias actuales y ejemplos de la aplicación y se incluyen cuadros, recuadros y figuras relativos a los problemas y las buenas prácticas más frecuentes. Las tendencias señaladas concuerdan en gran medida con las mencionadas en el informe temático anterior. Sin embargo, en el análisis de algunos datos recientes se han observado matices nuevos en las tendencias regionales pertinentes¹. A medida que se disponga de más datos de los exámenes de los países finalizados, las versiones futuras de los informes temáticos y las adiciones regionales contendrán un análisis más amplio de la aplicación por los Estados partes del capítulo II de la Convención.

3. Tomando en cuenta la correlación entre los diversos artículos de los cuatro capítulos sustantivos de la Convención, el presente informe se basa en los informes temáticos anteriores sobre la aplicación de los capítulos III y IV, que fueron objeto de examen en el primer ciclo del Mecanismo de Examen de la Aplicación. La estructura del presente informe sigue la de los resúmenes, por lo que se agrupan determinados artículos y temas que están estrechamente relacionados.

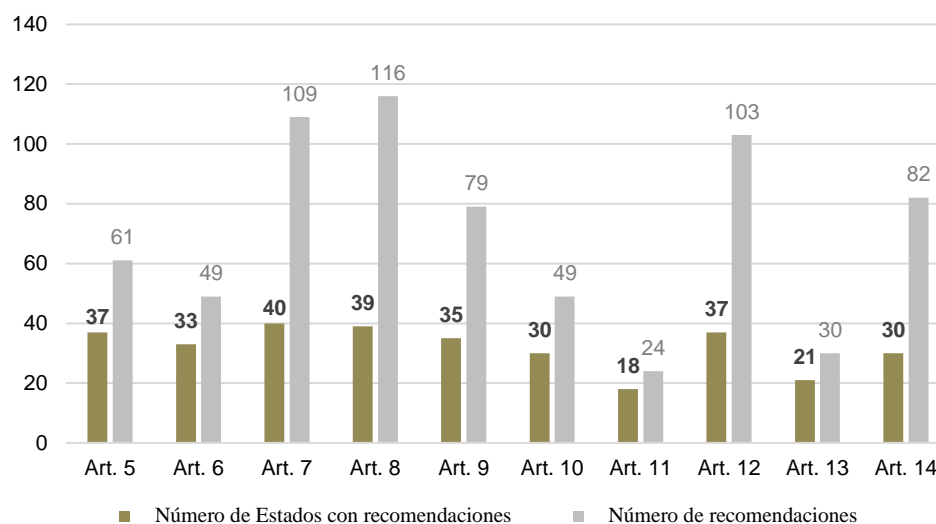
II. Observaciones generales sobre los problemas y las buenas prácticas en la aplicación del capítulo II de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

4. Las figuras y los cuadros que aparecen a continuación contienen los datos de 42 exámenes de países y ofrecen una sinopsis analítica de los problemas y las buenas prácticas comunes en la aplicación del capítulo II de la Convención².

¹ El presente informe se basa en 17 exámenes terminados correspondientes al Grupo de los Estados de África, 10 correspondientes al Grupo de los Estados de Asia y el Pacífico, 8 al Grupo de los Estados de Europa Occidental y otros Estados, 4 al Grupo de los Estados de América Latina y el Caribe y 3 al Grupo de los Estados de Europa Oriental. Así pues, el número de recomendaciones y de buenas prácticas observadas tal vez sea menos representativo en algunos grupos regionales que en otros.

² Los datos utilizados en la preparación del presente informe se basan en los exámenes de los países concluidos al 18 de junio de 2020.

Figura I
Problemas señalados en el contexto de la aplicación del capítulo II de la Convención

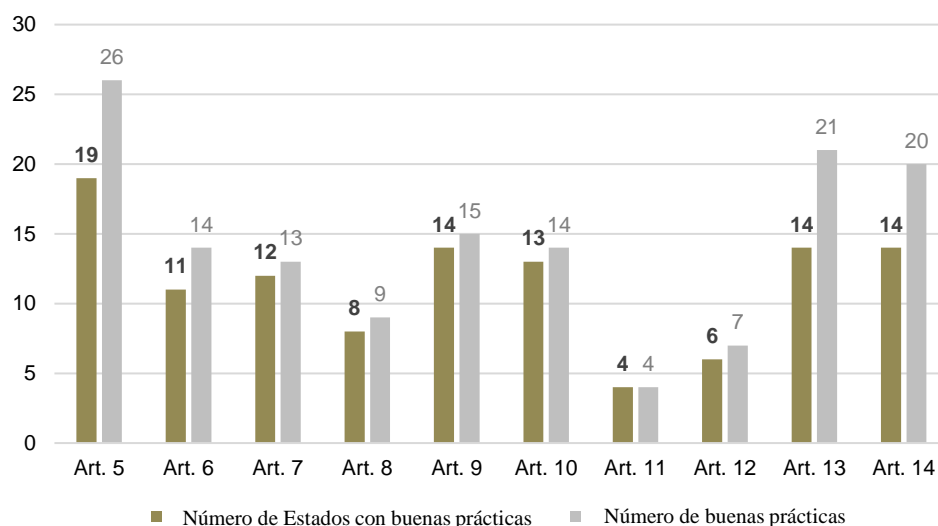


Cuadro 1
Problemas más frecuentes en la aplicación del capítulo II de la Convención

Artículo de la Convención	Número de Estados con recomendaciones	Número de recomendaciones formuladas	Problemas más frecuentes en la aplicación (según el orden de los artículos de la Convención)
Artículo 5	37	61	Escasa coordinación y deficiente aplicación de las políticas contra la corrupción, en particular falta de indicadores para medir los progresos, inexistencia de plazos y falta de estructuras de rendición de cuentas; alcance, coherencia y eficacia insuficientes de las políticas nacionales contra la corrupción; falta de medidas de prevención de la corrupción; e insuficiente inclusión de los interesados en la determinación de la aplicación y revisión de las estrategias de lucha contra la corrupción
Artículo 6	33	49	Falta de órganos encargados de prevenir la corrupción y asignación insuficiente de recursos para esos órganos; falta de independencia jurídica y operacional de los órganos de lucha contra la corrupción con funciones de prevención; capacitación insuficiente del personal; y mala coordinación entre los diversos órganos de lucha contra la corrupción
Artículo 7	40	109	Falta de procedimientos adecuados para la selección y formación de los titulares de cargos públicos considerados especialmente vulnerables a la corrupción, así como para la rotación de esas personas; falta de transparencia en la contratación de funcionarios públicos; criterios inadecuados para las candidaturas a cargos públicos y la elección de esos cargos; falta de medidas legislativas y administrativas amplias para regular la financiación de los candidatos a cargos públicos electivos y la financiación de los partidos políticos; y legislación o mecanismos insuficientes para prevenir o regular los conflictos de intereses
Artículo 8	39	116	Falta de códigos de conducta para los funcionarios públicos o aplicación limitada de dichos códigos a ciertos grupos de funcionarios públicos; insuficientes canales de denuncia y medidas de protección para que los funcionarios públicos denuncien actos de corrupción; y medidas inadecuadas para la prevención de conflictos de intereses, incluidas las medidas relativas a las actividades externas, el empleo secundario, las declaraciones de bienes y la aceptación de regalos

<i>Artículo de la Convención</i>	<i>Número de Estados con recomendaciones</i>	<i>Número de recomendaciones formuladas</i>	<i>Problemas más frecuentes en la aplicación (según el orden de los artículos de la Convención)</i>
Artículo 9	35	79	Sistemas ineficaces de examen y apelación nacionales en materia de contratación pública; métodos deficientes de preselección y selección e insuficiente capacitación de los funcionarios encargados de la contratación pública; falta de una disposición que obligue a los funcionarios encargados de la contratación pública a declarar sus intereses, en particular en las adquisiciones públicas y sus bienes; falta de sistemas eficientes de contratación pública basados en la tecnología de la información y las comunicaciones (contratación electrónica); falta de transparencia en el proceso de aprobación del presupuesto; e inexistencia de sistemas de gestión de riesgos y control interno, o existencia de sistemas limitados, en el ámbito de la gestión de la hacienda pública
Artículo 10	30	49	Falta de leyes o medidas para regular el acceso público a la información y, cuando se han promulgado leyes y medidas de ese tipo, lagunas en los marcos existentes y aplicación inadecuada de estos; procedimientos administrativos demasiado complejos para la prestación de servicios públicos y el acceso a la información; y sistemas de reunión de datos insuficientes para identificar, vigilar y analizar los riesgos de corrupción en el sector público
Artículo 11	18	24	Medidas insuficientes para fortalecer la integridad en el poder judicial y en el ministerio público
Artículo 12	37	103	Cooperación limitada entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y las entidades privadas; falta de restricciones tras la separación del servicio para exfuncionarios públicos o restricciones insuficientes a ese respecto; falta de medidas apropiadas para prevenir la utilización indebida de los procedimientos relativos a la concesión de subsidios y licencias por las autoridades públicas para actividades comerciales; procedimientos o normas, como códigos de conducta, escasos o inadecuados para salvaguardar la integridad de las entidades privadas y medidas inadecuadas para supervisar el cumplimiento de esos procedimientos y normas; y falta de legislación por la que se deniegue la deducción tributaria respecto de gastos que constituyan soborno
Artículo 13	21	30	Participación limitada de la sociedad civil en actividades destinadas a prevenir y combatir la corrupción, entre otras cosas como consecuencia de la falta de aplicación o la aplicación inadecuada de las leyes y procedimientos pertinentes; omisión de consultar a la sociedad civil al elaborar estrategias, políticas o leyes contra la corrupción; colaboración insuficiente entre los organismos públicos pertinentes y la sociedad civil; y medidas o mecanismos inadecuados para denunciar actos de corrupción
Artículo 14	30	82	Lagunas específicas de cada país en la legislación y los reglamentos destinados a combatir el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo; deficiencias institucionales en cuanto a la supervisión financiera; aplicación incompleta de las normas y recomendaciones formuladas por otros órganos internacionales de supervisión; medidas inadecuadas para detectar y vigilar las transferencias transfronterizas de dinero en efectivo e instrumentos negociables al portador; y supervisión insuficiente de los servicios de transferencia de dinero o valores

Figura II
Buenas prácticas señaladas en el contexto de la aplicación del capítulo II de la Convención



Cuadro 2
Buenas prácticas más frecuentes en la aplicación del capítulo II de la Convención

Artículo de la Convención	Número de Estados con buenas prácticas	Número de buenas prácticas aplicadas	Buenas prácticas más frecuentes (ordenadas según los artículos de la Convención)
Artículo 5	19	26	Participación activa en la labor de organizaciones y programas internacionales y regionales que se ocupan de la lucha contra la corrupción; establecimiento de estrategias y políticas contra la corrupción tras consultar a los interesados; y ejecución de una gran diversidad de actividades y medidas de prevención de la corrupción, comprendidas campañas nacionales y la inclusión de principios de integridad en los planes de estudio
Artículo 6	11	14	Establecimiento de dependencias de lucha contra la corrupción operativas en instituciones públicas; presupuestos independientes para los órganos de prevención de la corrupción y dotación de recursos suficientes y de personal especializado para esos órganos
Artículo 7	12	13	Individualización de los cargos que se consideren especialmente vulnerables a la corrupción y adopción de medidas suplementarias para regularlos; publicación de anuncios de vacantes para cargos públicos en diversos medios; regulación exhaustiva de la financiación de actividades políticas; y mayor capacitación de los funcionarios públicos en materia de integridad
Artículo 8	8	9	Medidas para promover la integridad y la ética en el servicio público; establecimiento de unidades de integridad en diferentes ministerios y oficinas; y protección suficiente de los funcionarios que denuncian irregularidades
Artículo 9	14	15	Utilización de sistemas de contratación electrónica y pactos de integridad; suspensión de la adjudicación de contratos cuando se tramitan recursos de apelación; diversas medidas para garantizar la transparencia en la licitación pública; y medidas para promover la transparencia en el proceso de aprobación del presupuesto por medios como la utilización de guías e instrumentos interactivos en línea

<i>Artículo de la Convención</i>	<i>Número de Estados con buenas prácticas</i>	<i>Número de buenas prácticas aplicadas</i>	<i>Buenas prácticas más frecuentes (ordenadas según los artículos de la Convención)</i>
Artículo 10	13	14	Marco sólido para el acceso a la información complementado con una labor de concienciación y plataformas virtuales; y simplificación de los procedimientos administrativos utilizando medios electrónicos
Artículo 11	4	4	Creación de un sistema de gestión de casos para aumentar la transparencia en la distribución de los casos
Artículo 12	6	7	Participación amplia del sector privado en la formulación de políticas de lucha contra la corrupción; y medidas para promover la transparencia entre las entidades del sector privado
Artículo 13	14	21	Medidas para promover la participación del público y consultas amplias, en particular invitando a representantes de la sociedad civil a formular observaciones sobre los proyectos de ley o a participar en las medidas de prevención de la corrupción; facilitación de la denuncia de conductas corruptas a los órganos de lucha contra la corrupción a través de diversos canales; elaboración de programas educativos sobre la integridad adaptados a las necesidades; y actividades de capacitación y campañas de información frecuentes
Artículo 14	14	20	Régimen nacional firmemente establecido de prevención del blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo; coordinación interinstitucional sólida; y promoción de la cooperación regional e internacional

III. Aplicación del capítulo II de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

A. Políticas y prácticas de prevención de la corrupción (art. 5) y órgano u órganos de prevención de la corrupción (art. 6)

5. En la Convención se reconoce que las diversas tradiciones y ordenamientos jurídicos de los Estados partes pueden requerir criterios distintos al aplicar el artículo 5. Los distintos criterios adoptados por los Estados partes a ese respecto podrían clasificarse en términos generales de la siguiente manera: a) elaboración de una estrategia nacional amplia de lucha contra la corrupción, como documento único o como documento incorporado a otros documentos gubernamentales estratégicos; b) estrategias de lucha contra la corrupción para sectores específicos; o c) aplicación de una política implícita que, incluso si no está siempre codificada en un documento específico, se aplica por medio de esfuerzos constantes para, al redactar normas, incorporar disposiciones orientadas a prevenir la corrupción, así como a través de la adopción de medidas específicas para hacerle frente.

6. La mayoría de los Estados partes ha aprobado o está en vías de aprobar estrategias y planes de acción específicos de lucha contra la corrupción, mientras que algunos Estados partes también han elaborado planes a nivel sectorial y organizativo. En varios Estados partes, esas estrategias y planes se complementan con disposiciones constitucionales en las que se consagran los valores de la lucha contra la corrupción.

7. Alrededor del 25 % de los Estados partes examinados ha aplicado políticas implícitas de lucha contra la corrupción o se ha centrado únicamente en cuestiones sectoriales, sin elaborar una estrategia amplia y de alcance nacional.

8. Un elemento clave de una política sólida contra la corrupción es el establecimiento de un mecanismo de coordinación eficaz para garantizar que todos los órganos públicos que cumplen alguna función en el marco de esa política participan activamente en su aplicación. Prácticamente todos los Estados partes han procurado establecer un mecanismo de esa índole, con dos enfoques diferentes que se perfilan como tendencias: algunos Estados han optado por crear un nuevo órgano o un comité de alto nivel de coordinación, cuya finalidad es la lucha contra la corrupción, para que gestione la aplicación y la supervisión, mientras que otros han encomendado esa tarea a entidades existentes, como las comisiones de lucha contra la corrupción y los ministerios competentes.

9. La coordinación de las políticas de lucha contra la corrupción a nivel nacional ha seguido planteando problemas, y los examinadores han observado la necesidad de garantizar una mayor coherencia de las políticas adoptadas. A ese respecto, se ha recomendado con frecuencia mejorar la coordinación entre las políticas nacionales y ministeriales de lucha contra la corrupción, aumentar las oportunidades de intercambiar información y seleccionar indicadores para medir los progresos realizados en relación con los objetivos.

10. En algunos casos, las políticas contra la corrupción están incorporadas en la legislación, los documentos de política de ciertos departamentos o los planes nacionales de integridad o de desarrollo, lo que los examinadores consideraron suficiente.

11. Una buena práctica observada en los exámenes es la inclusión de una gran diversidad de interesados, incluida la sociedad civil, en la labor de elaborar, aplicar y examinar las estrategias y políticas nacionales de lucha contra la corrupción.

12. Se ha señalado una gran diversidad de prácticas encaminadas a prevenir la corrupción, como la introducción de medidas para combatirla a nivel organizativo, la elaboración de códigos de conducta, la introducción de sistemas de declaración de bienes e intereses, la organización de actividades de sensibilización y educación y la inclusión en los planes de estudio de temas relacionados con la integridad, la introducción de regímenes de denuncia de irregularidades para funcionarios públicos, la capacitación de funcionarios públicos y la elaboración de instrumentos de gestión de los riesgos de corrupción. Se han considerado buenas prácticas la creación de unidades de integridad y lucha contra la corrupción en órganos y departamentos gubernamentales y la publicación de los informes anuales de los órganos de lucha contra la corrupción.

13. Muchos Estados partes han comunicado que sus órganos de lucha contra la corrupción participaban en la evaluación de los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes, con miras a determinar si esas medidas eran adecuadas para prevenir y combatir la corrupción. Los Estados partes que no han dado a los órganos de lucha contra la corrupción la posibilidad de cumplir dicha función han recibido recomendaciones a ese respecto.

14. Todos los países han comunicado que son miembros o forman parte de organizaciones, programas y proyectos regionales e internacionales dirigidos a prevenir la corrupción, como la Academia Internacional contra la Corrupción, la Asociación de Autoridades Anticorrupción de África, la Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico, la Asociación de Organismos Anticorrupción de Países Africanos del Commonwealth, la Asociación Internacional de Autoridades Anticorrupción, la Comunidad Económica de los Estados de África Central, el Grupo contra el Blanqueo de Dinero de África Oriental y Meridional, el Grupo de Acción contra el Blanqueo de Capitales en África Central, el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica el Grupo de Acción Financiera Internacional del Oriente Medio y África del Norte, el Grupo de Asia y el Pacífico sobre Blanqueo de Dinero, el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa, el Grupo de Trabajo Anticorrupción del Grupo de los 20, el Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera, la Iniciativa de Lucha contra la Corrupción para Asia y el Pacífico del Banco Asiático de Desarrollo y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, la Iniciativa Mundial de Lucha contra la Corrupción del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Junta Consultiva sobre Corrupción de la Unión Africana, la Organización

Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, la Red Árabe de Lucha contra la Corrupción y Promoción de la Integridad, la Red de Funcionarios Judiciales de las Islas del Pacífico, la Red de Instituciones Nacionales de África Central para la Lucha contra la Corrupción, la Red de Instituciones Nacionales de Lucha contra la Corrupción en África Occidental, la Red sobre el Delito Transnacional del Pacífico y los Socios Europeos contra la Corrupción.

15. También se han considerado pertinentes tratados internacionales como la Convención de la Unión Africana para Prevenir y Combatir la Corrupción, el Protocolo contra la Corrupción de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo, el Protocolo de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental sobre la Lucha contra la Corrupción y el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Algunos Estados partes han informado sobre numerosos memorandos de entendimiento en la esfera de la lucha contra la corrupción que se han concertado con otros Estados partes.

16. El lugar que ocupan los órganos de prevención de la corrupción en la estructura institucional de los países y, por tanto, su grado de independencia, varían de uno a otro. Los Estados partes habitualmente crean una institución nueva y autónoma o asignan las funciones preventivas pertinentes a instituciones que ya existían. Solo un Estado parte comunicó que no contaba con un órgano especializado de prevención de la corrupción, y se formuló una recomendación a ese respecto.

17. Aunque la mayoría de los Estados partes ha creado órganos especializados de lucha contra la corrupción que se encargan de aplicar las políticas y actividades de prevención de la corrupción, algunos han adoptado un enfoque distinto, basándose en instituciones existentes, como los comités de ética, los ministerios competentes, las unidades de inteligencia financiera, defensorías y los departamentos de la administración pública, para prevenir la corrupción y aplicar las políticas nacionales de lucha contra ese delito. En un Estado parte, cada ministerio designaba enlaces para facilitar la coordinación nacional de las iniciativas de lucha contra la corrupción.

18. Los Estados partes adoptan diferentes enfoques para garantizar la independencia de los órganos de prevención de la corrupción, como la introducción de garantías constitucionales y la aprobación de disposiciones jurídicas apropiadas, incluidas disposiciones sobre la inamovilidad en el cargo, el presupuesto y la dotación de personal, y la utilización de las estructuras y la legislación tradicionales de la administración pública.

19. En casi todos los Estados partes objeto de examen se observaron deficiencias respecto de la aplicación de los artículos 5 o 6 de la Convención. Sin embargo, aunque el problema principal para los Estados del Grupo de África y del Grupo de América Latina y el Caribe es la falta de políticas eficaces, entre los del Grupo de Asia y el Pacífico las deficiencias se observan principalmente en la coordinación y aplicación de las políticas contra la corrupción y la falta de medidas de prevención, como campañas de sensibilización o educación.

20. Un problema común en los Estados del Grupo de África y los del Grupo de Europa Oriental es la insuficiencia de los recursos asignados a los órganos de prevención de la corrupción, mientras que en otros Estados, entre ellos los del Grupo de los Estados de Asia y el Pacífico, existe el problema de la falta de independencia jurídica y operacional de los órganos de lucha contra la corrupción con funciones de prevención.

21. Un total de 33 Estados partes comunicó oficialmente a la Secretaría el nombre de sus órganos designados de prevención de la corrupción. Se alentó a los demás países a que presentaran información a ese respecto.

B. Sector público (art. 7), códigos de conducta para funcionarios públicos (art. 8), y medidas relativas al poder judicial y al ministerio público (art. 11)

22. Todos los Estados partes examinados han adoptado normas y procedimientos que rigen la convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de los funcionarios públicos en sus constituciones o leyes nacionales, en particular las que rigen la administración pública. Sin embargo, determinadas categorías de funcionarios pueden estar sujetas a leyes especiales a ese respecto. Para la gestión de los funcionarios públicos, la mayoría de los países tiene sistemas basados en el mérito o aplica principios de eficiencia y transparencia. La mayoría de los Estados utiliza procedimientos competitivos para contratar y ascender a funcionarios públicos, mientras que otros tienen una preferencia normativa general por la rotación o designación interna antes que la contratación externa. Un Estado indicó que, en situaciones estrictamente definidas, también podía recurrirse a un sorteo para contratar a funcionarios públicos.

23. Entre los Estados partes examinados hay algunas diferencias en cuanto a las estructuras institucionales que utilizan para gestionar a los funcionarios públicos. Algunos países han creado órganos centralizados que se encargan de la contratación y la retención de sus funcionarios públicos. En este sentido, un Estado había designado un organismo independiente para que se ocupara de la contratación y selección de funcionarios públicos en varios niveles. Otros suelen aplicar un enfoque más descentralizado delegando esa facultad en determinados organismos públicos. Además, con frecuencia se aplican medidas especiales a los funcionarios superiores.

24. Más de la mitad de los países anuncia las vacantes públicamente en Internet, por ejemplo a través de un sitio web o portal especializado, o en los periódicos. Un país creó un sitio web con un servicio de ventanilla única para presentar candidaturas a todos los puestos de la función pública. Además, algunos países cuentan con mecanismos de apelación para que los candidatos que no resulten elegidos puedan impugnar una decisión sobre la contratación. Esos mecanismos varían de un país a otro y abarcan desde la presentación de quejas ante un organismo designado o un comité especial hasta la interposición de recursos administrativos ante los tribunales.

25. La mayoría de los Estados partes no ha definido ni explicado en detalle el significado de “cargos públicos que se consideren especialmente vulnerables a la corrupción”. Los Estados no cuentan con sistemas de rotación o bien aplican los mismos requisitos a todos los cargos públicos, sin prever medidas más rigurosas en relación con los cargos especialmente vulnerables a la corrupción. En consecuencia, esos Estados recibieron recomendaciones al respecto. Sin embargo, un número reducido de Estados ha adoptado medidas suplementarias para la selección, rotación y formación de los titulares de cargos públicos que se consideran vulnerables a la corrupción, o ha individualizado expresamente esos cargos en sus sistemas de administración pública, como en el caso del personal que integra el poder legislativo, los organismos encargados de hacer cumplir la ley, el poder judicial y el personal que se encarga de la contratación pública o los funcionarios responsables de conceder licencias y permisos. Esas medidas se reconocieron como buenas prácticas.

Recuadro 1

Buenas prácticas observadas en el contexto de la aplicación del artículo 7, párrafo 1 b), de la Convención

La Comisión de Lucha contra la Corrupción de un Estado ha evaluado los riesgos de corrupción en la administración pública y ha elaborado una lista de esferas especialmente vulnerables a la corrupción. Basándose en esa matriz de riesgos, ese Estado ha adoptado medidas concretas para mitigar los riesgos, entre otras cosas mediante sistemas específicos de capacitación y rotación del personal. En otro Estado, estos cargos están incluidos en dos listas y sus titulares deben presentar una declaración de bienes. Estas listas se actualizan periódicamente. En otros dos Estados, los puestos que se consideran vulnerables a la corrupción se someten a una rotación periódica según lo previsto en la legislación.

26. Un gran número de Estados examinados destacó que contaba con programas de educación o formación especializada, especialmente en materia de lucha contra la corrupción, integridad y ética, para que los funcionarios públicos fueran más conscientes de los riesgos de la corrupción. Además, en varios Estados esa capacitación es obligatoria. No obstante, se observó que la falta de capacitación específica para los funcionarios públicos sobre la integridad y la lucha contra la corrupción era una deficiencia en la aplicación. Por lo que atañe a la remuneración, muchos Estados demostraron que la que se pagaba a sus funcionarios públicos era suficiente, entre otras vías negociando con los sindicatos.

27. En relación con las tendencias regionales, la mayoría de los Estados del Grupo de África señaló dificultades, en particular para determinar los cargos considerados especialmente vulnerables a la corrupción, así como para impartir capacitación suficiente a los funcionarios públicos en materia de ética e integridad. Más de la mitad de los Estados del Grupo de Asia y el Pacífico y del Grupo de Europa Occidental y otros Estados recibió recomendaciones, especialmente sobre su aplicación del artículo 7, párrafo 1 b), de la Convención. También se observaron deficiencias en la aplicación de esa disposición en todos los Estados del Grupo de Europa Oriental y del Grupo de América Latina y el Caribe.

28. Todos los Estados partes cuentan con legislación pertinente, como las constituciones o leyes específicas, en las que se establecen criterios para la candidatura y elección a cargos públicos (en relación con el artículo 7, párrafo 2, de la Convención), aunque en algunos casos su alcance es limitado. Los candidatos condenados por la comisión de determinados delitos suelen estar inhabilitado para presentarse a cargos electivos.

29. Veintitrés Estados partes se refirieron a sus normas sobre la financiación de las candidaturas a cargos públicos electivos. Además, en la mayoría de los Estados hay leyes que reglamentan la financiación de los partidos políticos (en relación con el artículo 7, párrafo 3, de la Convención). Entre esas normas figuran disposiciones sobre las fuentes de financiación, el mantenimiento de libros y registros, la divulgación de estados financieros o el escrutinio público y las sanciones aplicables. En varios Estados se ha examinado la posibilidad de promulgar leyes específicas sobre esta materia o modificar las existentes. Sin embargo, tres Estados informaron de que en ellos no había partidos políticos y, por lo tanto, no se requería una ley a ese respecto.

30. Además, en varios Estados sigue habiendo divergencias en cuanto al contenido y el alcance de las leyes nacionales sobre la financiación de los candidatos a cargos electivos y de los partidos políticos. Por ejemplo, algunos Estados permiten la financiación pública y privada, mientras que en otros se dispone que la financiación pública sea la principal fuente de financiación política, o solo se permite la financiación privada de las elecciones y los partidos políticos. Además, varios Estados han fijado

distintos límites a las contribuciones en forma de donaciones, por ejemplo a la cuantía máxima de las que hagan particulares y entidades privadas, respectivamente. En algunos Estados están prohibidas las donaciones anónimas o extranjeras, mientras que otros permiten las donaciones anónimas de escasa cuantía.

31. Por lo que atañe a las diferencias regionales en la aplicación de los párrafos 2 y 3 del artículo 7 de la Convención, se observaron deficiencias en la mayoría de los Estados del Grupo de África y del Grupo de Europa Occidental y otros Estados, mientras que alrededor de la mitad de los Estados del Grupo de Asia y el Pacífico y del Grupo de América Latina y el Caribe tenía problemas a ese respecto.

32. Casi todos los países han adoptado normas sobre la prevención de conflictos de intereses (en relación con el artículo 7, párrafo 4, de la Convención). Hay diferencias en cuanto al alcance y el contenido de los marcos aplicables para prevenir los conflictos de intereses y los tipos de intereses que se prohíben. Los países informaron sobre una serie de medidas, como la prohibición o la limitación de un empleo secundario o de las actividades externas, las limitaciones a los regalos, y la obligación de determinados funcionarios públicos de presentar información sobre su situación financiera. Muchos Estados también han adoptado sistemas y procedimientos para que los funcionarios públicos declaren sus conflictos de intereses existentes o potenciales. Sin embargo, se señaló que una de las dificultades residía en determinar lo que constituía un conflicto de intereses.

33. Con respecto a las diferencias regionales en la aplicación del artículo 7, párrafo 4, de la Convención, la mayoría de los Estados del Grupo de África recibió recomendaciones, y se observaron deficiencias en más de la mitad de los Estados del Grupo de Asia y el Pacífico y del Grupo de Europa Occidental y otros Estados, así como en un Estado del Grupo de Europa Oriental.

34. Con respecto al artículo 8 de la Convención, todos los Estados partes se refirieron a sus distintas leyes y medidas para promover la integridad, la honradez y la responsabilidad entre los funcionarios públicos. Todos los Estados partes informaron también de que existían o se estaban estudiando diversos códigos de conducta o de ética para los funcionarios públicos. A ese respecto, la mayoría de los países ha aprobado códigos de conducta generales aplicables a todos o a la mayoría de los funcionarios públicos. Más de la mitad de los Estados ha adoptado códigos de conducta sectoriales o ha encomendado a distintos organismos elaborar códigos específicos para determinados tipos de funcionarios públicos. Además, algunos Estados se refirieron a la adopción de la norma de la Organización Internacional de Normalización (ISO) 37001 para la gestión de la lucha contra los sobornos.

35. En varios Estados partes, los códigos de conducta son obligatorios y su violación da lugar, por ejemplo, a procedimientos administrativos (en relación con el artículo 8, párrafo 6, de la Convención). Dos Estados habían incorporado los códigos a distintas leyes, conforme a las cuales los funcionarios públicos que los transgredieran estaban sujetos a sanciones disciplinarias. Un Estado informó de que podrían llegar a imponerse sanciones penales en caso de vulnerar esos principios y las normas éticas. Además, algunos países han designado un organismo especial o a los jefes de los distintos organismos para vigilar la aplicación de los códigos de conducta. En general, se observaron más dificultades en la aplicación del artículo 8, párrafos 1 y 6, de la Convención en los Estados de África, en comparación con otros grupos regionales.

36. Las medidas y procedimientos para facilitar que los funcionarios públicos denuncien actos de corrupción (en relación con el artículo 8, párrafo 4, de la Convención) variaban de unos Estados a otros. Casi la mitad de los Estados partes comunicó que los funcionarios públicos estaban obligados a denunciar todo acto de corrupción, aunque en algunos tal vez no hubiera procedimientos apropiados para formular denuncias. En varios países también podían aplicarse sanciones a los funcionarios públicos que no denunciaran actos de corrupción u otras irregularidades. Con respecto a los canales para presentar denuncias, varios países señalaron que había diversas plataformas o canales especiales para facilitarlos. Además, más de un tercio de los Estados partes comunicó haber adoptado diversas medidas para proteger a los denunciantes, entre ellas

la de adoptar legislación expresa sobre esa cuestión. Con respecto a las diferencias regionales, alrededor de la mitad de los Estados del Grupo de África, del Grupo de Asia y el Pacífico y del Grupo de América Latina y el Caribe tenía dificultades para aplicar esta disposición.

37. La mayoría de los países ha establecido el requisito de que los funcionarios públicos de determinado nivel presenten periódicamente una declaración de bienes (en relación con el artículo 8, párrafo 5, de la Convención). Sin embargo, las prácticas concretas a ese respecto difieren de unos Estados a otros, por ejemplo en cuanto a las categorías de personas obligadas a presentarlas y el período que debe abarcar la declaración. Por ejemplo, en algunos países pertenecían a la categoría de personas obligadas a declarar su situación financiera determinados funcionarios públicos y sus familiares, mientras que en otros ese régimen se había hecho extensivo a todos los funcionarios públicos. La cuestión de la verificación de las declaraciones también se consideraba un problema, debido, entre otras cosas, a la falta de recursos y capacidad. Algunos Estados señalaron que utilizar medios electrónicos era eficaz para facilitar la verificación. De los países en que hay sistemas de divulgación de información financiera, más de la mitad impone sanciones en caso de incumplimiento.

38. Además, los países mencionaron otras medidas para prevenir los conflictos de intereses. Por ejemplo, muchos países señalaron que prohibían o limitaban el empleo secundario de los funcionarios públicos y que aplicaban medidas restrictivas a sus actividades externas. En la mayoría de los Estados rigen normas por las que se prohíbe a los funcionarios públicos aceptar regalos, salvo si son de poco valor o se trata de “regalos de cortesía”. Un número considerable de esos Estados también exige que se declare todo regalo de valor superior a una cuantía determinada. La mayoría de los Estados, de todos los grupos regionales, recibió recomendaciones sobre esa disposición.

39. Por lo que atañe al artículo 11 de la Convención, en la mayoría de los países la independencia del poder judicial está consagrada en la Constitución o en las leyes pertinentes. La mayoría de los países también se refirió a la legislación por la que se rigen sus sistemas judiciales y los jueces. La selección de los jueces suele estar a cargo de órganos especializados que también actúan, en gran medida, como órganos disciplinarios de los jueces nombrados. Además, los Estados partes informaron sobre las medidas que aplican en caso de conflicto de intereses entre los miembros del poder judicial, como la recusación de jueces, la prohibición de aceptar regalos, la restricción de las actividades externas y la obligación de presentar declaraciones de bienes. Más de la mitad de los países informaron sobre códigos de conducta y cursos de capacitación en integridad judicial destinados expresamente a los jueces. Algunos países también señalaron que las sentencias se publicaban en línea, por ejemplo en bases de datos.

40. Con respecto al ministerio público, los Estados han aprobado diferentes leyes, reglamentos y políticas en los que se establecen los derechos y deberes de los fiscales. Muchos Estados también han adoptado códigos de conducta específicos para los fiscales. Además, varios países informaron de medidas para aumentar la integridad de los fiscales, como los procedimientos de gestión de casos, la formación en materia de integridad y la presentación de declaraciones de bienes o de conflictos de intereses. Algunos Estados también han aprobado directrices o políticas para controlar el ejercicio de facultades discrecionales por los fiscales.

41. En cuanto a las diferencias regionales en la aplicación del artículo 11 de la Convención, se observaron más problemas en el Grupo de América Latina y el Caribe. Cabe señalar que solo se observaron buenas prácticas a ese respecto en cuatro Estados, y estas se referían en particular a la creación de sistemas de gestión de casos.

C. Contratación pública y gestión de la hacienda pública (art. 9)

42. Aunque todos los Estados partes han adoptado medidas para reglamentar la contratación pública, su enfoque general de la reglamentación difiere de unos a otros. La mayoría de los Estados partes ha promulgado leyes basadas en los principios de la competencia, la transparencia y la objetividad, a través de las cuales se aplican las disposiciones del artículo 9 de la Convención.

43. Varios Estados partes administran la contratación pública mediante reglamentos y ordenanzas, o delegan la formulación de normas en los ministros de gobierno. La mayoría de los Estados partes ha creado sistemas de contratación descentralizados para que los distintos órganos gubernamentales se ocupen de sus respectivos procedimientos de contratación. Las excepciones a ese modelo son los Estados partes que centralizan todas las contrataciones, o solo las de gran valor, en un órgano central de contratación.

44. Para que la contratación se realice conforme al principio de integridad, todos los participantes en el proceso deben disponer de la misma información sobre los plazos, las condiciones de participación y los criterios de selección, así como de tiempo suficiente para presentar sus ofertas. Todos los Estados partes han adoptado procedimientos para garantizar la transparencia del proceso de contratación. Aunque muchos países publican las convocatorias a licitación en periódicos o diarios oficiales, es cada vez más frecuente que se difundan por medios electrónicos. En casi todos los Estados partes, las leyes de contratación pública exigen que los anuncios se publiquen con antelación, a fin de que los participantes tengan tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas.

45. Utilizar el procedimiento de licitación abierta por defecto reduce los riesgos para la integridad inherentes a una restricción artificial de la competencia y garantiza que los bienes o servicios se adquieran a un valor de mercado normal. La libre competencia entre muchos participantes en un proceso de licitación reduce la posibilidad de manipulación y colusión y facilita su detección. Se formularon recomendaciones en los casos en que la legislación no impedía la fijación de precios en las licitaciones públicas ni regulaba las adquisiciones de fuente única.

46. La mayoría de los Estados partes ha establecido sistemas para examinar las decisiones sobre contratación pública si se reciben quejas de los participantes; esos sistemas son indispensables para mantener la integridad del proceso de contratación. Se formularon recomendaciones en los casos en que no existe ningún sistema de examen y apelación de las decisiones en materia de contratación pública ni sistema de auditoría de los procesos de contratación pública y en los casos en que los plazos para presentar quejas o apelaciones eran demasiado breves. Mientras que varios Estados partes aplican sistemas de revisión administrativa, en otros se prevé la revisión judicial o una combinación de ambas, según las características de sus respectivos ordenamientos jurídicos. En un Estado parte se creó una oficina especial de reclamaciones, la cual se ocupaba de las controversias en los procedimientos de contratación pública. Además, la mayoría de los Estados partes prevé la suspensión de la adjudicación hasta que termine el procedimiento de revisión.

47. Una condición previa importante para garantizar la eficacia y la integridad del sistema de contratación es que existan procedimientos sólidos y basados en el mérito para seleccionar a los funcionarios a cargo de ella. Los procedimientos de selección deberían ajustarse a las disposiciones del artículo 8 de la Convención y prestar la necesaria atención a las particularidades de los cargos relacionados con la contratación pública.

48. Independientemente de cuál sea el sistema de contratación utilizado, los Estados partes deben aplicar medidas especiales para promover la conducta ética y prevenir y gestionar todo conflicto de intereses, de manera que se garantice la integridad del proceso de contratación. Por lo que atañe a la reglamentación aplicable al personal encargado de la contratación pública, cerca del 25 % de los Estados partes ha instaurado procedimientos de preselección para su contratación, ha promulgado leyes o normas

sobre rendición de cuentas y ha establecido sistemas de declaración de conflictos de intereses, así como políticas sobre capacitación periódica. En un Estado parte, los funcionarios que en los 12 meses precedentes hayan tenido vínculos con una de las partes en un proceso de contratación pública están obligados a abstenerse de participar en ese proceso. En otro se prohíbe a las partes contratantes emplear a personas que hayan participado en la evaluación de las ofertas presentadas. Se formularon recomendaciones en los casos en que los Estados partes no exigían expresamente que el personal pertinente declarara sus intereses o bienes.

49. En casi todos los Estados partes objeto de examen se observaron deficiencias en la aplicación del artículo 9, párrafo 1, de la Convención. La más frecuente era la necesidad de establecer sistemas nacionales eficaces de examen y apelación en asuntos relacionados con la contratación pública, adoptar medidas para mejorar los métodos de preselección y selección e impartir formación a los funcionarios encargados de la contratación pública. También se formuló la recomendación de reducir las excepciones en el proceso de contratación pública.

Recuadro 2

Buenas prácticas observadas en el contexto de la aplicación del artículo 9 de la Convención

Una tendencia importante que se observó en la mayoría de los Estados partes es la introducción de instrumentos electrónicos para facilitar los procedimientos de contratación pública y aumentar la integridad del proceso de contratación, desde la publicación de los llamados a licitación en los sitios web del Gobierno hasta la utilización de portales de Internet integrados y de gran cobertura, que posibilitan la presentación electrónica de ofertas.

50. Un sistema eficaz de gestión de la hacienda pública garantiza la utilización correcta de los fondos, aumenta la confianza en las instituciones públicas y ayuda a mantener servicios públicos de gran calidad. En el artículo 9, párrafo 2, de la Convención se dispone que, para superar las dificultades en el cumplimiento de esos objetivos, los Estados partes deben promover la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de la hacienda pública.

51. A ese respecto son fundamentales los procedimientos de aprobación del presupuesto nacional. Esos procedimientos requieren la participación de varias instituciones en su elaboración, revisión y aprobación. Planificar el presupuesto de manera eficaz e inclusiva facilita asignar prioridad a proyectos que satisfagan las verdaderas necesidades de la sociedad.

52. Todos los Estados partes han promulgado leyes, reglamentos y procedimientos por los que se rige la aprobación del presupuesto nacional. En dos Estados partes, todas las entidades públicas deben crear comités de vigilancia de la ejecución del presupuesto o equipos especiales de contabilidad para determinar los ámbitos prioritarios y resolver los problemas que se planteen. Otro Estado parte estableció un sistema de calificación para evaluar los mecanismos de control del presupuesto y creó el índice de rendición de cuentas correspondiente.

53. En la mayoría de los Estados partes, el presupuesto nacional se publica en línea, y los examinadores consideraron una buena práctica la de crear sitios web especiales o portales de transparencia interactivos en los que se explica al público ese presupuesto.

54. En la mayoría de los Estados partes se exige la presentación frecuente y oportuna de información financiera. Varios Estados partes utilizan sus entidades fiscalizadoras superiores con fines de supervisión y, en particular, para evaluar la fiabilidad de los mecanismos de control interno y los sistemas de gestión de riesgos. En otros, cada organismo público ha creado dependencias o departamentos de auditoría interna. En un Estado parte, que exige crear esas dependencias en todos los organismos públicos de un tamaño determinado, se organizan reuniones periódicas de esas dependencias para intercambiar experiencias y uniformar los procedimientos de auditoría. En varios

Estados partes, las instituciones de auditoría o los departamentos de auditoría interna están facultados para prescribir medidas dirigidas a subsanar aquellas deficiencias observadas en una auditoría, de conformidad con el artículo 9, párrafo 2, de la Convención.

55. Sin embargo, en un Estado parte no existe un mecanismo eficaz de auditoría y supervisión respecto de ciertas categorías de gastos, por lo que se formuló una recomendación en ese sentido. Además, se formularon recomendaciones a varios Estados partes sobre la necesidad de establecer sistemas eficaces de gestión de riesgos.

56. Casi todos los Estados partes han adoptado medidas para preservar la integridad de los libros y registros contables, los estados financieros y otros documentos, con arreglo al artículo 9, párrafo 3, de la Convención. En cuatro Estados partes se exige que los originales en papel de determinados documentos electrónicos se conserven por un período mínimo de diez años.

D. Información pública (art. 10) y participación de la sociedad (art. 13)

57. Todos los Estados partes han adoptado medidas para facilitar el acceso público a la información, y aproximadamente el 60 % ha promulgado legislación a ese respecto. Alrededor del 30 % de los Estados partes consagra el derecho de acceso a la información en la Constitución.

58. Cerca del 25 % de Estados partes examinados no había promulgado aún o estaba redactando legislación sobre el acceso a la información, y se formularon recomendaciones a ese respecto.

59. Además, la mayoría de los Estados ha designado o creado organismos y oficinas especiales (y, en dos casos, dependencias de transparencia o comunicación) para tramitar las solicitudes de acceso a la información o vigilar las prácticas pertinentes. Para tramitar las solicitudes de información, se utilizan con frecuencia servicios y ventanillas únicas de información electrónica con objeto de simplificar los procedimientos administrativos. Nueve Estados partes señalaron que pertenecían a la Alianza para el Gobierno Abierto.

60. En casi todos los Estados partes hay numerosos canales de acceso a información sobre la administración pública. Además de los portales de Internet, como los dedicados al gobierno, la ciudadanía, la contratación pública, la facturación y los impuestos, y los portales de datos abiertos, esos canales también comprenden los diarios oficiales, la televisión nacional, la radio, los comunicados de prensa, las publicaciones, los boletines informativos y las aplicaciones de telefonía móvil. En la mayoría de los Estados partes, las autoridades gubernamentales publican casi todos sus informes en línea, mientras que en algunos se ponen a disposición del público todos los datos abiertos. Un Estado parte aplica el principio según el cual basta con que los ciudadanos soliciten información “una sola vez” de modo que da acceso a toda la información disponible que no esté clasificada en múltiples plataformas electrónicas una vez que la persona haya solicitado información sobre un tema determinado. Sin embargo, un Estado parte indicó que solo algunos de sus departamentos gubernamentales publicaban información en línea y que la mayoría de los ministerios no tenía sitios web oficiales. Se formuló una recomendación a ese respecto.

61. La mayoría de los Estados disponen de mecanismos de apelación para presentar recursos administrativos o judiciales cuando se deniega el acceso a la información. Sin embargo, en un Estado, solo puede hacerse cuando se trata de información sobre contratación pública. En la mayoría de los Estados, las autoridades pueden denegar el acceso a la información si hay motivos legítimos para ello y estos se explican con claridad. En ese contexto, se ha planteado la cuestión del equilibrio entre la protección de la intimidad y los datos personales, la seguridad nacional y el derecho a la información. Por ejemplo, en algunos Estados partes es delito revelar indebidamente información confidencial oficial como, por ejemplo, documentos del Consejo

de Ministros. Otros Estados partes también comunicaron que la aplicación de las leyes nacionales relativas al secreto limitaba el acceso a información gubernamental clasificada, y se formularon recomendaciones a ese respecto.

62. La mayoría de los Estados partes respeta la libertad de asociación, que está consagrada en su legislación o, en el caso de aproximadamente el 50 % de los Estados partes, en sus constituciones. En casi todos los Estados partes se garantiza también la libertad de expresión.

63. Casi todos los Estados partes conceden importancia a la función desempeñada por la sociedad en la labor de prevenir y combatir la corrupción, de conformidad con el artículo 13 de la Convención. Con arreglo a leyes, iniciativas y políticas nacionales, se utilizan habitualmente diversos mecanismos, como referendos, elecciones y consultas directas, para promover la participación de la sociedad en la lucha contra la corrupción. Además, en un Estado parte se prevé que la sociedad civil tenga un representante en el consejo de política de la autoridad nacional de lucha contra la corrupción, y la mayoría de los Estados partes invita a las organizaciones no gubernamentales a formular observaciones sobre los proyectos de ley, participar en el examen de las políticas y colaborar con las medidas de prevención de la corrupción. Alrededor del 25 % de esos Estados partes señaló que se había invitado a las organizaciones de la sociedad civil a participar en la elaboración y aplicación de estrategias y políticas nacionales de lucha contra la corrupción. En un Estado parte no se había consultado a la sociedad civil sobre la elaboración de leyes ni la preparación del presupuesto nacional y, en consecuencia, se formuló una recomendación a ese respecto.

Recuadro 3

Buenas prácticas observadas en el contexto de la aplicación del artículo 13 de la Convención

Ha aumentado el número de Estados partes que celebran consultas amplias y se coordinan con la sociedad civil respecto de estrategias, programas y objetivos en materia de prevención de la corrupción. En un Estado parte, la labor orientada a determinar el alcance de la corrupción y elaborar políticas concretas para prevenirla en el futuro se ha traducido en consultas con la sociedad civil, los círculos académicos y el público en general a fin de crear un índice nacional de percepción de la corrupción. En otro Estado parte es obligatorio celebrar consultas públicas sobre los proyectos de ley, lo que garantiza que se conozcan los distintos puntos de vista.

64. Los Estados partes realizan habitualmente muchas actividades de sensibilización sobre la lucha contra la corrupción. Entre ellas figuran la preparación de planes de estudio y eventos especiales en las escuelas, campañas de capacitación e información frecuentes, programas de televisión sobre la lucha contra la corrupción e informes periódicos. Las organizaciones de la sociedad civil participan intensamente en la organización y coordinación de actividades de sensibilización. Sin embargo, no se dispone de datos estadísticos sobre su repercusión.

65. En lo referente a la libertad para publicar y difundir información sobre la corrupción, cabe señalar que la mayoría de los Estados partes garantiza la libertad de prensa en su legislación, aunque con restricciones para proteger intereses legítimos como el orden público y la seguridad nacional. No se dispone de datos sobre la aplicación de esas restricciones. Al mismo tiempo, en los exámenes se observó que algunos Estados partes parecen restringir la libertad de prensa pese a las disposiciones pertinentes de la legislación interna.

66. En la mayoría de los Estados partes hay diversos mecanismos para facilitar la presentación de quejas ante las autoridades de lucha contra la corrupción, conforme a lo dispuesto en el artículo 13 de la Convención, entre ellos sitios web, el correo postal o electrónico, números telefónicos gratuitos o líneas telefónicas especiales y aplicaciones móviles. En casi todos los Estados partes es posible presentar denuncias anónimas y se protege a quienes lo hacen, lo que se ha señalado como una buena práctica.

E. Sector privado (art. 12)

67. Todos los Estados partes examinados han adoptado medidas para prevenir en diverso grado la corrupción en el sector privado. La mayoría ha promulgado legislación nacional por la que se rigen las empresas, así como normas de contabilidad y auditoría.

68. La mayoría de los Estados partes promueve la cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y las entidades privadas mediante leyes o iniciativas especiales. Por ejemplo, en un Estado, los organismos de aplicación de la ley y el sector privado han impulsado iniciativas conjuntas para elaborar estrategias comunes de lucha contra la corrupción, mientras que el organismo de lucha contra la corrupción de otro Estado ha firmado memorandos de entendimiento con nueve asociaciones del sector privado para prevenir la corrupción. Además, el Ministerio del Interior de un Estado otorga una recompensa financiera a quienes colaboren con las autoridades y denuncien prácticas ilegales y corruptas. No obstante, se observó que en algunos Estados existía el problema de la falta de recursos para impulsar una colaboración sistemática con el sector privado.

69. A fin de salvaguardar la integridad de las entidades privadas, la mayoría de los Estados partes ha aprobado diversas normas y procedimientos, como códigos de conducta, requisitos en materia de cumplimiento, reglas de discrecionalidad empresarial y mecanismos para regular los conflictos de intereses en el sector privado. Además, varios Estados han introducido un código de gobernanza empresarial específico o directrices a ese respecto. En más de 20 países se han designado organismos o autoridades especiales para supervisar la gobernanza empresarial.

70. Muchos Estados han aprobado requisitos específicos para la inscripción registral de empresas y mantienen registros de sociedades de acceso público con el propósito de aumentar la transparencia de las entidades privadas. Siete países también han creado registros especiales de los beneficiarios finales, lo que se consideró una buena práctica. En varios Estados, si una entidad no se inscribe, puede recibir incluso sanciones penales. Sin embargo, las disposiciones sobre la inscripción registral no abarcan la totalidad de los arreglos jurídicos, como es el caso de los fideicomisos.

71. Se presentó información limitada sobre la vigilancia pública de la utilización de subsidios por entidades privadas y la concesión de licencias por las autoridades públicas para actividades comerciales (en relación con el art. 12, párrafo 2 d), de la Convención). Se recomendó promover la transparencia en ese ámbito. En más de la mitad de los Estados existen reglamentos sobre las restricciones aplicables a los funcionarios públicos que se separan del servicio, aunque en algunos no hay mecanismos para garantizar su cumplimiento (en relación con el art. 12, párrafo 2 e)). En otros Estados se observaron dificultades causadas por el alcance limitado de las restricciones aplicables tras la separación del servicio. Por ejemplo, un país ha impuesto una restricción temporal, que impide a los funcionarios actuar como representantes de una empresa que pueda tener conflictos de intereses, pero esa restricción solo se aplica a los funcionarios superiores.

72. Casi todos los Estados partes han establecido normas de contabilidad y auditoría de distinto tipo para el sector privado. La mayoría de ellos se basa a tal efecto en sus leyes y reglamentos nacionales, mientras que el resto de los países puede aplicar las normas internacionales pertinentes.

73. Al aplicar el artículo 12, párrafo 3, de la Convención, muchos Estados partes imponen sanciones legales en caso de incumplimiento de los requisitos específicos sobre el mantenimiento de libros y registros, de acuerdo con lo dispuesto en diversas leyes, como los códigos penales y las leyes por las que se rigen las empresas y las prácticas de contabilidad o auditoría. La mayoría de los Estados partes prevé sanciones penales por determinados delitos, como la falsificación y alteración de documentos, el uso de documentos falsos y la destrucción de documentos comerciales. Sin embargo, no se tipifican como delito todos los actos señalados en el artículo 12, párrafo 3, como la realización de operaciones no registradas en libros o mal consignadas y la destrucción deliberada de documentos de contabilidad antes del plazo previsto en la ley, sino que

dichas conductas son castigadas con multas, y, en un pequeño número de Estados, pueden considerarse responsables individual o solidariamente las entidades correspondientes del sector privado.

74. En lo referente a la aplicación del artículo 12, párrafo 4, de la Convención, la mitad de los Estados prohíbe claramente la deducción tributaria de gastos que constituyan soborno. Se formularon recomendaciones a los Estados cuya legislación no contenía disposiciones a ese respecto.

75. Con respecto a los matices regionales en la aplicación del artículo 12, se observaron deficiencias en todos los Estados, salvo cuatro, pertenecientes a los distintos grupos regionales, en particular la insuficiencia de las normas y los procedimientos para salvaguardar la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas de las entidades privadas.

F. Medidas para prevenir el blanqueo de dinero (art. 14)

76. Todos los Estados partes mencionaron sus regímenes nacionales de regulación y supervisión en relación con la aplicación del artículo 14 de la Convención. Muchos Estados se refirieron a su legislación específica en materia de lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo y las leyes complementarias para determinados sectores, que suelen contener disposiciones sobre la identificación del cliente y del beneficiario final, la diligencia debida con respecto al cliente, el mantenimiento de registros y la denuncia de transacciones sospechosas. En muchos Estados esa legislación también prevé medidas de represión de los delitos de blanqueo de dinero. Con respecto a la identificación del beneficiario final, un número reducido de Estados comunicó que se habían creado registros especiales.

77. En la mayoría de los países se aplica un enfoque basado en los riesgos, conforme al cual el grado de diligencia debida aplicable a clientes, transacciones y actividades debe ajustarse en cada caso a la gravedad del riesgo de blanqueo de dinero. Aunque algunos Estados no reflejan ese enfoque en su legislación, han publicado orientaciones para aplicarlo en la práctica. Alrededor del 70 % de los países ha terminado o está por terminar sus evaluaciones nacionales del riesgo de blanqueo de dinero, y muchos publican los resultados de esas evaluaciones. Basándose en las conclusiones de dichas evaluaciones, varios Estados han elaborado también estrategias nacionales contra el blanqueo de dinero y planes de acción para su ejecución.

78. Hay algunas diferencias entre los Estados partes examinados en cuanto a la designación de sus autoridades supervisoras de los bancos y las instituciones financieras no bancarias. Algunos Estados han designado a sus autoridades respectivas para supervisar diferentes sectores, mientras que un Estado ha establecido una autoridad de vigilancia exclusiva, integrada e independiente encargada de los mercados financieros. Entre las entidades sujetas a obligaciones relativas a la lucha contra el blanqueo de dinero figuran generalmente los bancos y las instituciones financieras no bancarias. En un número considerable de países, las entidades obligadas a informar también incluyen empresas y profesiones no financieras designadas. Sin embargo, algunos Estados no han enumerado todas las empresas y profesiones pertinentes conforme a las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera. Con objeto de facilitar la cooperación entre las distintas autoridades de vigilancia, varios Estados también han establecido reuniones y plataformas nacionales de coordinación, lo que se consideró una buena práctica.

79. Casi todos los Estados partes han creado dependencias de inteligencia financiera. En muchos casos, estas son de tipo administrativo y dependen de diversas autoridades de los Estados examinados. La mayoría de las dependencias de los Estados de la muestra examinada forma parte del Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera. Algunas también pertenecen, en calidad de miembros u observadoras, a grupos regionales de dependencias de inteligencia financiera. En general, las entidades obligadas a informar deben comunicar a esas dependencias toda transacción sospechosa. Los Estados también informaron de que las autoridades de vigilancia y represión del blanqueo de dinero cooperan e intercambian información activamente en los planos nacional e internacional.

Recuadro 4

Buenas prácticas observadas en el contexto de la aplicación del artículo 14 de la Convención

Varios Estados partes celebran reuniones de coordinación y han creado plataformas o comités directivos para facilitar la cooperación entre las diversas autoridades de vigilancia. También se consideró una buena práctica la contribución de varios Estados al desarrollo y fortalecimiento de la cooperación regional e internacional en la lucha contra el blanqueo de dinero, incluida el ofrecimiento de una serie de programas de capacitación a otros países. Además, se elogió la creación y el mantenimiento de registros de los beneficiarios finales.

80. Todos los países se refirieron a la aplicación de normas o medidas para vigilar el movimiento transfronterizo de efectivo y de los instrumentos negociables al portador que procediera. Esa vigilancia, de la que se ocupan principalmente las autoridades aduaneras, suele basarse en la información recibida, que se toma en cuenta a partir de una cuantía mínima equivalente a 10.000 dólares o 10.000 euros. En muchos países pueden imponerse sanciones como multas, reclusión, incautación y decomiso a quienes no presenten una declaración o presenten una declaración falsa. Casi todos los Estados informaron también sobre los diversos requisitos que aplican a las transferencias electrónicas de fondos, en particular sobre las medidas relativas a los remitentes de dinero. Sin embargo, en algunos países no siempre se exige a las instituciones financieras que sometan a escrutinio más estricto las transferencias electrónicas con información incompleta, y en un pequeño número de países los servicios de transferencia de dinero o valores no están debidamente reglamentados; se formularon recomendaciones respecto de ambos casos.

81. Muchos países señalaron que eran miembros del Grupo de Acción Financiera o de un organismo regional análogo al Grupo de Acción Financiera, como el Comité Especial de Expertos sobre Evaluación de Medidas contra el Blanqueo de Dinero y la Financiación del Terrorismo del Consejo de Europa, el Grupo de Asia y el Pacífico sobre Blanqueo de Dinero, el Grupo Intergubernamental de Acción contra el Blanqueo de Dinero en África Occidental, el Grupo contra el Blanqueo de Dinero de África Oriental y Meridional y el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica. Muchas de las recomendaciones formuladas a ese respecto son igualmente pertinentes en lo tocante a las medidas de seguimiento para subsanar las deficiencias o los problemas observados en las evaluaciones realizadas por el Grupo de Acción Financiera y los organismos regionales análogos al Grupo de Acción Financiera.

82. En cuanto a la cooperación a escala mundial, regional, subregional y bilateral entre las distintas autoridades para combatir el blanqueo de dinero, muchos Estados partes se refirieron a la posibilidad de que sus dependencias de inteligencia financiera intercambiaran información de manera proactiva o previa solicitud, tanto con las autoridades nacionales como con sus homólogas extranjeras. Además, varios Estados pueden prestar asistencia con arreglo a acuerdos bilaterales o por conducto de foros multilaterales como el Grupo Egmont, el Grupo de Acción Financiera e INTERPOL.

83. En general, se formularon recomendaciones sobre la aplicación del artículo 14 de la Convención al 80 % de los Estados del Grupo de África, el Grupo de Asia y el Pacífico y el Grupo de Europa Occidental y otros Estados. Los principales problemas son las lagunas de los regímenes de reglamentación y vigilancia para combatir el blanqueo de dinero en cada país, así como la aplicación incompleta de las normas y recomendaciones formuladas por otros órganos internacionales de vigilancia.
