



NACIONES UNIDAS
Oficina contra la Droga y el Delito



ACCIÓN MUNDIAL CONTRA
LA CORRUPCIÓN



CORRUPCIÓN

Los documentos de Mérida

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
Viena

Acción mundial contra la corrupción

Los documentos de Mérida

**Acontecimientos paralelos
de la Conferencia política de alto nivel para la firma
de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción,
organizados conjuntamente por el Gobierno de México
y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
en Mérida (México), del 9 al 11 de diciembre de 2003**



Naciones Unidas
Viena, 2005

Las opiniones expresadas en la presente publicación son las de los participantes en los acontecimientos paralelos y no necesariamente reflejan los puntos de vista de las Naciones Unidas.

Las designaciones empleadas y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de opinión alguna de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas en cuanto a la condición jurídica de cualquier país, territorio, ciudad o zona o de sus autoridades, ni en cuanto a la delimitación de sus fronteras o límites.

La presente publicación ha sido financiada con una generosa contribución del Gobierno de México.

Índice

	<i>Página</i>
Mensaje del Secretario General Kofi Annan	1
Mensaje del Presidente Vicente Fox	4
Antecedentes	6
Resumen de las deliberaciones	7
Grupo 1	
Medidas de prevención de la corrupción: la función de los sectores privado y público	
Introducción	13
Medidas contra la corrupción: el enfoque de la Unión Europea	16
Cómo pueden los gobiernos aplicar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: la experiencia de Kenya	21
Medidas de prevención de la corrupción: la función de los sectores privado y público	25
Un desafío: cómo combate la corrupción una empresa multinacional	31
Medidas contra la corrupción: el enfoque de la República de Corea	37
Investigación de la corrupción en gran escala	41
Conclusiones	45
Grupo 2	
La función de la sociedad civil y los medios de comunicación en la creación de una cultura contra la corrupción	
Introducción	49
La función de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales en la creación de una cultura contra la corrupción	50
La función de la sociedad civil y los medios de comunicación en la creación de una cultura contra la corrupción	54
La función de la sociedad civil y los medios de comunicación en la creación de una cultura contra la corrupción: la experiencia de España	57
La lucha contra la corrupción: la función crucial de la sociedad civil	62
La función de la sociedad civil y los medios de comunicación en la creación de una cultura contra la corrupción: la experiencia de Panamá	68
Conclusiones	70

Grupo 3

Medidas legislativas para aplicar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

El enfoque legislativo de la lucha contra la corrupción	75
El fortalecimiento de los compromisos y la creación de capacidad por intermedio de la Red de Parlamentarios Africanos contra la Corrupción	78
Asistencia que puede prestar la Asociación Internacional de Abogados en la promoción y aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.....	82
Sistemas contra la corrupción en la República de Corea y Asia	87
Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: legislación vigente y propuesta y otras medidas en Sudáfrica	91
La función de los parlamentarios en la lucha contra la corrupción	96
Medidas legislativas contra la corrupción en Chile	100
Conclusiones	107

Grupo 4

Medidas para combatir la corrupción en los sistemas financieros nacionales e internacionales

Medidas legislativas del Consejo de Europa para hacer frente a la corrupción y el blanqueo de capitales en el sistema financiero internacional	111
La función de la judicatura en la integridad del gobierno.....	115
La contribución del Banco Mundial a la lucha mundial contra el blanqueo de capitales	120
Medidas para aplicar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en lo que se refiere a la prevención del blanqueo de capitales en el sistema financiero de México	125
Aplicación de una convención: la Convención contra la Corrupción de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos	131
Obstáculos a la eficacia en el sistema mundial contra la corrupción	137
Conclusiones	141

Grupo Internacional para la coordinación de las actividades contra la corrupción: informe de la quinta reunión

Antecedentes	145
Objetivos	145
Deliberaciones.....	145
Conclusiones y recomendaciones	149

Mensaje del Secretario General Kofi Annan

La corrupción es un flagelo insidioso que empobrece a muchos países, y nos afecta a todos. La firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es una importante victoria en nuestra lucha contra ese flagelo. Cada año, este día se celebrará como el Día de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Hemos recorrido un largo camino. Hasta principios de los años 90, la corrupción rara vez se mencionaba en los círculos oficiales, aunque todos sabían que existía. Se requirieron grandes esfuerzos y la perseverancia de muchas personas para aumentar la toma de conciencia acerca de los efectos corrosivos de la corrupción sobre las sociedades, e incorporar la lucha contra esa plaga en el programa mundial.

Ahora se entiende perfectamente que la corrupción mina los resultados económicos, debilita las instituciones democráticas y el Estado de derecho, perturba el orden social y destruye la confianza pública, permitiendo de esta forma que prosperen la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas para la seguridad humana.

Ningún país —rico o pobre— es inmune a ese fenómeno maligno. Tanto el sector público como el privado resultan afectados. Y es siempre el bien público el que sufre.

Pero la corrupción perjudica a los pueblos pobres de los países en desarrollo en forma desproporcionada. Afecta su vida cotidiana de muchas maneras diferentes y tiende a empobrecerlos aún más, al negarles su participación legítima en los recursos económicos o en la ayuda que salva vidas.

La corrupción pone los servicios públicos básicos fuera del alcance de los que no pueden darse el lujo de pagar sobornos. Al desviar los escasos recursos destinados al desarrollo, la corrupción también hace más difícil satisfacer necesidades fundamentales, como las de alimentación, salud y educación.

Crea discriminación entre los diferentes grupos de la sociedad, trae desigualdad e injusticia, desalienta la inversión y la ayuda extranjera y obstaculiza el crecimiento. Es, por consiguiente, un obstáculo importante a la estabilidad política y al éxito del desarrollo social y económico.

Nuestra única esperanza de eliminar este obstáculo es mediante la aplicación efectiva del principio del Estado de derecho. Quiero felicitar a los muchos gobiernos que ya han promulgado una legislación nacional contra la corrupción. Desde luego, esto no significa que la nueva Convención sea menos importante. Los criminales no han perdido tiempo en aprovechar la economía globalizada de hoy y la tecnología de avanzada que ésta trae consigo. Hasta el momento, nuestros esfuerzos para combatirlos han sido fragmentarios. Pero ahora, la Convención de Mérida, junto con otro instrumento sin precedentes —la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que entró en vigor hace poco más de dos meses—, nos proporciona los mecanismos para atacar la delincuencia y la corrupción en una escala mundial.

Con una mejor cooperación internacional, podremos lograr un mayor impacto sobre la delincuencia en todo el mundo. Eso puede parecer evidente. Pero el acuerdo sobre la nueva Convención sólo se logró tras negociaciones muy difíciles, que duraron dos años. Felicito a los negociadores por haber logrado elaborar un instrumento que es equilibrado, fuerte y pragmático.

La Convención pone de manifiesto que la eliminación de la corrupción es una responsabilidad de los Estados, y les ofrece un conjunto integral de normas que pueden aplicar para fortalecer sus regímenes y sus instituciones de reglamentación.

Permítaseme recalcar, en particular, las disposiciones sobre la recuperación de bienes —las primeras de su clase—, que exigen que los Estados Miembros devuelvan los activos obtenidos mediante la corrupción al país del cual se robaron. Ésta es una importante conquista que ayudará a abordar un problema apremiante para muchos países en desarrollo, donde las élites corruptas han robado miles de millones de dólares que los nuevos gobiernos necesitan desesperadamente para corregir el daño social y económico infligido a sus sociedades.

La Convención también pone de manifiesto que, para tener éxito en nuestros esfuerzos por eliminar la corrupción, el apoyo y la participación de la sociedad civil, incluido el sector privado, son cruciales. En particular, me alienta el hecho de que incluye medidas para promover la transparencia y la rendición de cuentas de los medios empresariales internacionales.

Mi Pacto Mundial puede cumplir un papel activo ayudando a aplicar la nueva Convención. Las medidas prácticas para luchar contra la corrupción son ya una parte integrante de muchos enfoques desarrollados a su amparo. El Pacto está organizando un diálogo internacional sobre la transparencia y la lucha contra la corrupción, que se celebrará en enero de 2004 en París, y estamos planificando una Cumbre de Líderes del Pacto Mundial, que se celebrará en junio de 2004 en Nueva York. Tengo la esperanza de que, según avancemos, encontraremos maneras prácticas para que las empresas y otros protagonistas no estatales comiencen a promover activamente la lucha contra la corrupción.

Deseo agregar que las propias Naciones Unidas han puesto en marcha una Iniciativa de Integridad de la Organización para reforzar la integridad como un valor central dentro de la Organización, y para asegurar que practiquemos lo que predicamos. La iniciativa tiene sus raíces en mi determinación de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas general en la Organización, y para hacer de las Naciones Unidas un instrumento más eficaz al servicio de los pueblos del mundo.

El principal reto que enfrentamos en la actualidad es asegurar que los pueblos de todo el mundo puedan vivir con dignidad, libres de la pobreza, el hambre, la violencia, la opresión y la injusticia. Para muchas personas integrantes de sociedades corruptas, esas libertades siguen siendo sólo un sueño.

Insto a todos los Estados a que ratifiquen la Convención lo antes posible. Hagamos de su entrada en vigor una cuestión de urgencia. De aplicarse plenamente, puede ayudar a asegurar que los débiles y vulnerables estén protegidos de la codicia de los funcionarios corruptos y los especuladores inescrupulosos. Puede ayudar a asegurar que en el mundo de hoy, donde todo cambia rápidamente, los pobres no se

empobrezcan aún más. Y al eliminar un obstáculo importante al desarrollo, puede ayudarnos a lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio y mejorar la vida de millones de personas en todo el mundo. Deseo asegurarles que las Naciones Unidas seguirán haciendo su parte, trabajando con los gobiernos y la sociedad civil en esa trascendental lucha mundial.

Quiero expresar mi agradecimiento al Gobierno de México, y al Municipio y el pueblo de Mérida, por haber patrocinado este acontecimiento trascendental. También deseo dar las gracias a todos los que participan en esta conferencia. Su presencia envía un claro mensaje de que la comunidad internacional está decidida a luchar contra la corrupción, y que ya no tolerará ese abuso de la confianza pública.

Mensaje del Presidente Vicente Fox

Les agradezco que hayan venido a México y les doy una cordial bienvenida a nuestro país, que los recibe de brazos abiertos. También deseo agradecer a las autoridades de la ciudad y el gobierno estatal su cooperación y la provisión de los locales y servicios para la Conferencia política de alto nivel para la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

En esta Conferencia se les exhortará a que examinen una serie de cuestiones importantes y estratégicas. La corrupción es verdaderamente un flagelo en nuestras economías y nuestro desarrollo y perjudica directamente los esfuerzos para mejorar la calidad y el nivel de la vida de nuestros ciudadanos.

Sus tareas y sus responsabilidades, por consiguiente, van más allá de abordar un problema específico como el de la corrupción; incluyen decisiones y compromisos que afectarán a nuestros hijos, la próxima generación y el futuro de nuestras naciones.

Me alienta enormemente el hecho de que, a través de ustedes, un gran número de naciones han firmado hoy este nuevo e importante instrumento jurídico internacional, y espero que en los próximos dos días fortalezcan aún más su firme decisión y compromiso; estoy convencido de que juntos podemos poner fin definitivamente a la corrupción.

La Convención proporciona a nuestros gobiernos y naciones instrumentos útiles y prácticos para alcanzar nuestro objetivo, es decir, prevenir y eliminar un mal que aqueja a todas las naciones, y que afecta a las relaciones entre los ciudadanos y entre éstos y las autoridades.

La Convención nos conduce a un entendimiento amplio y eficaz, que incluye la adopción de un programa multidisciplinario, con derechos y obligaciones para las naciones y los gobiernos, que México hace suyos con entusiasmo y sentido de responsabilidad.

Esta Convención y el entendimiento que conlleva incorporan los elementos cruciales de la lucha contra la corrupción, como medidas de prevención, penalización, protección de la soberanía, sanciones e indemnizaciones, confiscación e incautaciones, la responsabilidad de las personas jurídicas, la protección de los testigos y las víctimas, la cooperación internacional en la extradición y en la repatriación de bienes y dinero, la transferencia de los fondos derivados de los actos de la corrupción, el blanqueo de bienes y dinero y el intercambio de información entre gobiernos y naciones.

La eliminación de la corrupción no es imposible. Sin embargo, es sin duda una tarea difícil que requiere algo que está claramente presente hoy en esta sala: la voluntad política firme y un deseo compartido por nuestras naciones de asegurar que los recursos necesarios para el desarrollo de los pueblos no sean sustraídos por la delincuencia y la corrupción, en particular dentro de las instituciones estatales. Es una tarea que también requiere gran determinación: la determinación para combatir tanto la criminalidad como sus causas; la perseverancia para cambiar las prácticas perjudiciales arraigadas en una inercia de raíz profunda y de larga data; y la

perseverancia para crear una nueva cultura de la legalidad basada en la confianza, la transparencia, la rendición de cuentas y la certidumbre en cuanto a la aplicación efectiva de la ley.

Al fortalecer la lucha contra la corrupción estamos también fortaleciendo nuestros esfuerzos para combatir la pobreza, la exclusión, la desigualdad y la injusticia, y estamos recalcando que, tanto en teoría como en la práctica, el Estado existe para proteger al pueblo y asegurar el establecimiento de las condiciones necesarias para su desarrollo.

México es una nación que promueve y defiende el Estado de derecho, tanto en sus asuntos internos como en sus relaciones con otros pueblos.

Como país democrático, estamos decididos a eliminar y prevenir la reaparición de la corrupción, poniendo información adecuada y pertinente a disposición del público en conformidad con nuestra nueva ley sobre la transparencia y el acceso a la información y adoptando una nueva visión del significado del servicio público, basado en nuestra nueva ley de la administración pública profesional.

Al controlar de manera más eficaz las acciones de los funcionarios públicos que trabajan en la administración del gobierno, estamos asociándonos en el esfuerzo para crear una nueva cultura de la legalidad, y tomaremos las medidas necesarias para aplicar la Convención que acabamos de firmar y para asegurar que todas las recomendaciones contenidas en ella se pongan en práctica.

México ha trabajado y está trabajando para realizar los Objetivos de Desarrollo del Milenio de eliminar la pobreza, promover la salud y reducir la mortalidad materna e infantil, y también para cumplir otras normas y metas comprendidas en el ámbito de los objetivos. Continuaremos estos esfuerzos.

Procuraremos lograr la mayoría de los objetivos para 2006 y realizaremos los restantes para 2010, cinco años antes de las fechas estipuladas. Adoptaremos un enfoque similar para combatir la corrupción.

Hoy en Mérida nos unimos a este esfuerzo colectivo contra la corrupción en un espíritu de gran determinación y esperanza. Estoy seguro que, gracias a esta nueva Convención, podremos realizar nuestro objetivo.

Exhorto a todos los Estados que son Miembros de las Naciones Unidas a que firmen esta Convención o se adhieran a ella. Hoy podríamos fijarnos el objetivo de lograr la entrada en vigor y la aplicación universal de este instrumento importante a más tardar el 9 de diciembre de 2004, fecha que ya está muy cercana.

Creo que ésta sería la mejor manera de marcar el Día Internacional contra la Corrupción. Con este lugar bello como entorno —el Estado de Yucatán, en nuestro muy querido México—, les doy las gracias por haber venido.

Les deseo un gran éxito y mucha suerte en las tareas que tienen ante ustedes.

Gracias una vez más por acompañarnos aquí, y por su compromiso de combatir la corrupción.

Antecedentes

En su resolución 55/61, de 4 de diciembre de 2000, la Asamblea General reconoció que era aconsejable contar con un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción, independiente de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (resolución 55/25, anexo I); y decidió establecer un Comité Especial encargado de negociar tal instrumento en Viena, en la sede del Centro para la Prevención Internacional del Delito de la Oficina de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito (ahora la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito).

El texto de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se negoció durante siete períodos de sesiones del Comité Especial encargado de negociar una convención contra la corrupción, que se celebraron entre el 21 de enero de 2002 y el 1 de octubre de 2003. La Convención, en su forma aprobada por el Comité Especial, fue aprobada por la Asamblea General en su resolución 58/4, de 31 de octubre de 2003.

En su resolución 57/169, de 18 de diciembre de 2002, la Asamblea General aceptó la oferta del Gobierno de México de patrocinar una conferencia política de alto nivel en Mérida para la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; e invitó a todos los Estados a estar representados en la Conferencia a los niveles de gobierno más altos posibles.

A fin de brindar a las delegaciones una oportunidad de examinar asuntos relacionados con la Convención, en particular las actividades de seguimiento para asegurar su aplicación efectiva, como lo había previsto la Asamblea General en su resolución 57/169, el Gobierno de México, con asistencia de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, organizó los siguientes acontecimientos paralelos a la Conferencia para la firma:

Grupo 1: “Medidas de prevención de la corrupción: la función de los sectores privado y público”;

Grupo 2: “La función de la sociedad civil y los medios de comunicación en la creación de una cultura contra la corrupción”;

Grupo 3: “Medidas legislativas para aplicar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”;

Grupo 4: “Medidas para luchar contra la corrupción en los sistemas financieros nacionales e internacionales”.

Resumen de las deliberaciones

Aunque cada uno de los cuatro grupos consideró la función específica de las diversas instituciones y los sectores activos en la lucha contra la corrupción, hubo un abrumador acuerdo en que sólo una estrategia contra la corrupción amplia e integrada, dirigida a los sectores políticos, sociales y económicos, podía tener éxito. Ninguna institución o sector puede luchar contra la corrupción por sí solo. En consecuencia, una estrategia fructífera contra la corrupción debería incluir a todas las instituciones que participan en la lucha contra la corrupción, incluidas las entidades fiscalizadoras superiores, los ministerios públicos, la policía, las instituciones de supervisión financiera, la administración pública y el sector privado, así como la sociedad civil. Las estrategias nacionales deben integrarse aún más al nivel internacional. En ese contexto, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción proporciona una plataforma en la cual puede prosperar la cooperación internacional.

Los miembros del grupo y oradores de la audiencia recalcaron reiteradamente la función crucial de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción, tanto en su función de supervisión como de fuerza impulsora de las reformas contra la corrupción. Una de las conclusiones fue que los gobiernos debían esforzarse por colaborar más activamente con organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y los jóvenes. El papel de la sociedad civil es particularmente importante cuando los gobiernos y el sector privado carecen de voluntad política y, por consiguiente, no logran abordar la corrupción de una manera eficaz. Es en tal contexto que la sociedad civil, apoyada por los medios de comunicación, también debe ejercer presión sobre los gobiernos para asegurar la ratificación rápida de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Otras conclusiones en lo que se refiere a las funciones específicas de la sociedad civil incluían la supervisión de los candidatos políticos en las elecciones. En particular, los oradores se refirieron a la importancia de vigilar los activos financieros de los candidatos políticos y el escrutinio público para comprobar el gasto público. Los participantes también estuvieron de acuerdo en que, para que las organizaciones de la sociedad civil mantuvieran su credibilidad, era necesario que aseguraran su propio cumplimiento de los principios de integridad, transparencia y buena gobernanza.

La tarea principal de los medios de comunicación en la lucha contra la corrupción consistía en identificar y exponer el mal manejo de los asuntos públicos y la corrupción en el sector público, imputando de ese modo a los gobiernos la responsabilidad de sus acciones. Una consecuencia adicional de tal vigilancia por una prensa libre e imparcial era que promovía una cultura de intolerancia frente a la corrupción. Al poner en el dominio público información que de otro modo habría permanecido secreta, ayudaba a incrementar las expectativas de una sociedad civil atenta y eficaz, que insistía en la responsabilidad del gobierno.

Además, como lo reconocía la propia Convención, se necesitaban esfuerzos especiales en el campo de la prevención, que atacaran las causas fundamentales de la corrupción en lugar de tratar sólo sus síntomas. Se necesitaba un sistema de controles y equilibrios eficaces, y la adopción de códigos de conducta. La declaración del patrimonio debía ser obligatoria, en particular para los funcionarios

públicos de alto nivel. Los participantes también recomendaron que se prestara atención especial a las esferas del sector público que fueran comúnmente susceptibles a la corrupción, como la policía y las autoridades fiscales y de aduanas. Varios oradores apoyaron la creación de un registro internacional de compañías declaradas culpables de soborno.

Al abrirse a la firma la Convención, los participantes examinaron las medidas legislativas necesarias para aplicarla. Los instrumentos legislativos apropiados eran esenciales para el cumplimiento de la Convención, por lo que la incorporación de sus disposiciones en las leyes nacionales era el primer paso en el camino de la aplicación. Los participantes estuvieron de acuerdo en que los parlamentos debían desempeñar una función crucial y polifacética en ese proceso. No sólo debían aprobar la legislación, sino también vigilar su aplicación efectiva. Es más, los parlamentos podían cumplir funciones específicas contra la corrupción, en particular, en el escrutinio del gasto ejecutivo y público.

Los participantes estuvieron de acuerdo en la importancia de crear un marco institucional que asegurara la aplicación de la legislación. Eso podía incluir a organismos independientes de lucha contra la corrupción con un mandato amplio. Los organismos independientes de lucha contra la corrupción, con mandatos amplios que abarcaran la investigación y el enjuiciamiento, la prevención y la toma de conciencia, habían resultado eficaces en varias jurisdicciones. Esas instituciones, sin bien independientes, no debían aislarse, sino más bien establecer un medio de mantener la colaboración y la coordinación con el sector público, el sector privado y el público en general. Además, tales instituciones podrían actuar eficazmente sólo si se les conferían poderes legales de investigación.

Se observó que los parlamentarios de todo el mundo tenían la seria responsabilidad de familiarizarse detalladamente con la Convención, a fin de comprender las consecuencias para sus respectivos regímenes jurídicos nacionales, y crear y desarrollar rápida y eficazmente leyes que dieran vigencia tanto a la letra como al espíritu de la Convención. Se consideró que éste era un gran reto, en particular con respecto a las esferas en que las disposiciones de la Convención debían armonizarse con instrumentos regionales contra la corrupción existentes, como los que trataban de las medidas preventivas y la recuperación de bienes.

Los participantes también reconocieron la función clave del sistema financiero en la lucha contra la corrupción. Los Estados tenían que asegurar, según los términos de la Convención, que contaban con un régimen interno amplio de reglamentación y supervisión de los bancos y las instituciones financieras. Eso incluía la utilización de registros y sistemas de notificación de transacciones sospechosas para que las instituciones financieras pudieran comprobar la identidad de los clientes y, cuando fuera necesario, tomar medidas razonables para determinar la identidad del beneficiario final de cualquier transacción financiera. Tales medidas eran particularmente importantes en la aplicación de las disposiciones de la Convención que trataban de la recuperación de bienes, o la devolución de activos del Estado en los casos de corrupción en gran escala que incluyera a oficiales individuales y sus asociados.

Además, la utilización de tales medidas no debía estar limitada a los bancos y las instituciones financieras. Los sectores no financieros, incluidas las asociaciones

de abogados y contadores, también debían notificar las transacciones sospechosas. En ese sentido, las asociaciones profesionales desempeñaban una función de supervisión crucial promoviendo y vigilando la observancia por sus miembros. Los participantes también recalcaron que los banqueros y otras entidades no debían tener derecho a invocar principios asociados con el secreto bancario para bloquear investigaciones penales.

Era esencial que los Estados se abocaran a una cooperación internacional rápida y eficaz para combatir la delincuencia transnacional, incluidas las medidas como la asistencia judicial recíproca, la extradición y el intercambio de información. Por último, se llegó a la conclusión de que la lucha contra la corrupción requería, como mínimo, la voluntad política de los gobiernos, un poder judicial fuerte e imparcial y el compromiso activo de la sociedad civil.

Grupo 1

**Medidas de prevención de la corrupción:
la función de los sectores privado y público**

Introducción

Eduardo Romero

Secretario de la Función Pública de México

Para mí es una distinción moderar el día de hoy la primera de las cuatro mesas redondas en donde discutiremos cuáles deben ser las prácticas, los mecanismos y las medidas que los sectores público, privado y social de cada una de nuestras naciones deben poner en marcha para prevenir uno de los problemas que más aquejan a las instituciones y a las sociedades del mundo: la corrupción.

Esta conferencia y las reuniones de grupos abren, sin duda, nuevos horizontes para la cooperación entre los países. Entre aquellos que buscamos fomentar el desarrollo de nuestros ciudadanos, disminuir la desigualdad en nuestras sociedades y fomentar la competitividad de nuestras economías.

Cada uno de los miembros de las Naciones Unidas habrá iniciado ya un esfuerzo para abatir los problemas de corrupción de sus países. Sin embargo, la falta de transparencia, de integridad y de legalidad se han convertido en factores transnacionales.

Es por esto que el mundo debe hoy promover la cooperación entre los países y la armonización de sus reglas y normas. La puesta en marcha de políticas públicas de alcance amplio que combatan la corrupción y ofrezcan mejores oportunidades a nuestros ciudadanos es ahora un imperativo.

México, por ejemplo, se ha comprometido a combatir la corrupción, con mano firme, sin concesiones y con estricto apego a la legalidad. Hemos fomentado la transparencia de la gestión pública; hemos impulsado la creación de una sociedad más informada y participativa, que exige cuentas al Gobierno.

Consideramos que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción abre las puertas para fortalecer nuestro régimen jurídico y desarrollar mejores políticas.

Hasta la fecha, México ha impulsado una ley de transparencia y acceso a la información pública gubernamental que cambia la relación entre los ciudadanos y el Gobierno. Transitamos así de la opacidad a la transparencia y sometemos al escrutinio público la acción del Gobierno.

Contamos también con la ley del servicio profesional de carrera que garantiza el ingreso, la permanencia y el desarrollo de los funcionarios públicos con base en el mérito y la igualdad de oportunidades, con lo que fortalecemos a las instituciones y potenciamos la capacidad de responder a las necesidades de nuestros ciudadanos.

Vemos en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción una oportunidad para ampliar y mejorar las medidas preventivas que hemos aplicado en materia de adquisiciones electrónicas, tecnologías de la información y participación ciudadana.

En el pasado, buscamos foros que nos permitieran consolidar estos avances y compromisos que fortalecieran nuestro programa integral de lucha contra la corrupción.

En el contexto regional participamos en la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos y en la Convención contra la Corrupción de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Ambos instrumentos en efecto, han complementado el esfuerzo del Gobierno mexicano en la lucha contra la corrupción.

Esta Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción generará indudablemente efectos positivos para México y para el resto de las naciones que decidan adoptarla, ya que fortalecerá la cooperación internacional para la extradición, la asistencia judicial recíproca y el decomiso del producto del delito.

Al mismo tiempo, la Convención establecerá un mecanismo para la devolución, al país de origen, de los bienes producto de actos de la corrupción transferidos al exterior.

Algunos de los aspectos más innovadores y atractivos de esta Convención son precisamente las obligaciones de adoptar medidas preventivas, promover la participación de la sociedad civil y formular, aplicar o mantener políticas contra la corrupción.

Entremos entonces en materia, para recibir las propuestas que los funcionarios y expertos aquí presentes expondrán sobre los siguientes temas:

- El fomento a la participación activa de personas y grupos de la sociedad.
- La aplicación de políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción; y la creación o mantenimiento de órganos encargados de prevenir la corrupción.
- La promoción de valores éticos, como la integridad, la honestidad y la transparencia en los sectores público y privado, mediante el establecimiento y cumplimiento de códigos de conducta.
- La participación de la sociedad en las decisiones gubernamentales y la promoción de la rendición de cuentas.
- El acceso a la información de carácter público y la simplificación de los procedimientos gubernamentales.
- El establecimiento de sistemas apropiados de contratación pública y de gestión de la hacienda pública para aumentar la transparencia institucional.
- La eliminación de privilegios e inmunidades de los funcionarios públicos como detonador de la impunidad.
- La adopción de sistemas transparentes de selección, desarrollo y permanencia de los funcionarios públicos, basados en el mérito, la equidad y la aptitud.

El objetivo de este grupo es analizar y discutir en detalle la naturaleza y alcance de tales medidas preventivas, y la participación de los sectores público y privado en su desarrollo y aplicación.

Medidas contra la corrupción: el enfoque de la Unión Europea

Roberto Castelli

Ministro de Justicia de Italia

Me honra ser el primer orador en este importante Grupo, y deseo agradecer a su Excelencia, el Secretario de Relaciones Exteriores de México, su amable invitación. También quiero felicitarlo por los excelentes arreglos y la cordial bienvenida que hemos recibido en Mérida. Su país ha mostrado una firme dedicación durante las negociaciones de la Convención y ahora, al dar acogida a la conferencia para su firma.

De conformidad con la invitación, mi presentación se centrará en las medidas tomadas y los objetivos determinados por el Consejo de la Unión Europea.

El artículo 29 del Tratado de la Unión Europea enuncia la prevención y la lucha contra la corrupción como un objetivo que posibilita la creación y el resguardo de un área europea de libertad, seguridad y justicia. El desarrollo progresivo de las capacidades de la Unión Europea en los sectores de la justicia y los asuntos interiores aumenta la variedad de instrumentos a nuestra disposición.

La Unión Europea está comprometida firmemente en la lucha contra la corrupción, tanto a nivel nacional como internacional, y tanto en el sector público como en el privado.

A nivel nacional, se está fortaleciendo la lucha contra la corrupción en la Unión Europea mejorando las medidas de derecho penal y preventivas, y estableciendo nuevos órganos y mecanismos.

Deseo referirme a los principales instrumentos jurídicos que la Unión Europea ha aprobado en este campo:

- El Tratado de la Unión Europea sobre la Protección de los Intereses Financieros de las Comunidades, del 26 de julio de 1995 (95/C 316/03) y sus dos Protocolos de 1996 y 1997.
- El Convenio sobre la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea, aprobado el 26 de mayo de 1997.
- La directiva 91/308/CEE, de 10 de junio de 1991, del Consejo de Europa sobre la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales, y su enmienda de 2001, que amplía el ámbito de los delitos determinantes de blanqueo de capitales a todo los delitos graves, incluida explícitamente la corrupción.

Al mismo tiempo, se han establecido nuevos órganos y mecanismos de la Unión Europea para aumentar la cooperación policial y judicial entre los Estados miembros, por ejemplo, la Oficina Europea de Policía (Europol), cuya competencia abarca la corrupción y otras formas graves de delincuencia internacional que

incluyan una estructura delictiva organizada. En la esfera de la cooperación judicial entre sus Estados miembros, la Unión Europea ha establecido la Red Judicial Europea y, más recientemente, Eurojust, que entiende, entre otras cosas, de los delitos de corrupción que afectan a los intereses financieros de las Comunidades Europeas.

El 13 de junio de 2002, el Consejo de la Unión Europea adoptó una Decisión Marco sobre la orden de detención europea, que incluye la corrupción en la lista de los delitos que se clasifican dentro de su ámbito de aplicación.

A nivel internacional, la Unión Europea ha apoyado firmemente la elaboración de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y ha seguido de cerca las negociaciones celebradas en Viena. El Consejo de la Unión Europea ha adoptado tres Posiciones Comunes sobre la base del Artículo 34(2) del Tratado sobre la Unión Europea en cuanto a las siguientes negociaciones:

- La primera Posición Común contiene los principios generales que la Unión Europea se proponía defender durante las negociaciones, tanto sobre la aplicación de la ley como sobre las medidas preventivas.
- La segunda trata de la transferencia y repatriación de los fondos de origen ilícito.
- La tercera se relaciona con las definiciones y las “penalizaciones”.

Estoy particularmente agradecido por la invitación a participar en este Grupo, ya que la Unión Europea otorga especial importancia a las medidas preventivas. Acogemos con beneplácito el hecho de que por primera vez se ha incluido en esta clase de instrumento internacional un capítulo pertinente y lo consideramos un medio esencial de asegurar el equilibrio de la Convención.

Antes de la apertura de las negociaciones en Viena, el Consejo de la Unión Europea ya había adoptado una primera Posición Común en cuanto a esas negociaciones, en la que apoyaba la inclusión en la Convención tanto de la aplicación de la ley como de las medidas preventivas contra la corrupción. En esa Posición Común, los Estados miembros de la Unión Europea acordaron que, durante la negociación de la Convención, había que hacer todo lo posible para formular medidas preventivas que fueran tanto operacionales como vinculantes y reflejaran los principios clave de la buena gobernanza, la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas.

Además, en septiembre de 2002, el Consejo aprobó una Decisión autorizando a la Comisión Europea a negociar, en nombre de las Comunidades Europeas, ciertas disposiciones del capítulo sobre medidas preventivas, en particular sobre adquisiciones públicas, contabilidad y auditoría, así como medidas para prevenir el blanqueo de capitales. En ese contexto, el Consejo dio a la Comisión, entre otras cosas, las siguientes directivas:

- Las disposiciones sobre contabilidad y auditoría debían estar en consonancia con el *acquis communautaire*, en lo que se refiere a la aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad y Auditoría. A este respecto, cabe mencionar la reglamentación 1606/2002.

- Las medidas para prevenir la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales debían procurar establecer estándares altos, de conformidad con el *acquis communautaire* —y en particular la Directiva de CE 91/308 sobre el blanqueo de capitales— sin perjudicar, directa o indirectamente, otras normas internacionales y su interpretación, en particular las del Grupo Especial de Expertos Financieros sobre blanqueo de capitales (40 Recomendaciones y 8 Recomendaciones Especiales sobre la financiación del terrorismo), teniendo en cuenta al mismo tiempo el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. A este respecto, las disposiciones relativas a la obligación de identificar a los clientes e informar en caso de transacciones sospechosas son de importancia capital.

Deseo recalcar que los Estados miembros de la Unión Europea presentaron uno de los primeros proyectos de un capítulo sobre medidas preventivas con la intención de asegurar que la Convención representara un paso adelante con relación a los instrumentos internacionales existentes. Los Estados miembros de la Unión Europea han sostenido una posición de negociación fuerte para tener éxito en el logro de su meta de conferir carácter obligatorio a las medidas preventivas en la Convención. Como recordarán algunos de los delegados presentes, la Unión Europea se opuso al mantenimiento en la Convención de cualquier artículo que hubiera hecho de cumplimiento optativo todo el capítulo sobre prevención.

La Unión Europea considera que la corrupción tiene que ser combatida en los sectores público y privado, en la creencia de que en ambos sectores plantea una amenaza para una sociedad que respeta la ley, y que falsea la competencia en relación con la compra de bienes y servicios comerciales e impide un desarrollo económico sólido.

El 22 de julio de 2003, el Consejo de la Unión Europea adoptó una Decisión Marco sobre la lucha contra la corrupción en el sector privado. El objetivo de la Decisión Marco es, en particular, asegurar que la corrupción tanto activa como pasiva en el sector privado sea un delito penal en todos los Estados miembros, que esos delitos se puedan imputar también a personas jurídicas y que esos delitos sean objeto de sanciones eficaces, proporcionales y disuasorias.

En el contexto de las medidas preventivas, hay también una función importante para la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación y las instituciones financieras.

Quisiera destacar que la Unión Europea ya ha aplicado algunas de las medidas preventivas que se prevén en el capítulo II de la Convención que firmamos hoy. Sin intentar ser exhaustivo, permítaseme mencionar algunas de las medidas que la Unión Europea ha tomado en ese campo.

Con respecto a la prevención de la corrupción en el sector privado, se han tomado medidas para mejorar la transparencia en las empresas privadas. La Unión Europea ha adoptado una reglamentación que requiere que las compañías incluidas en la lista, entre ellas los bancos y las aseguradoras, preparen sus cuentas consolidadas de conformidad con las Normas Internacionales de Contabilidad a partir de 2005.

Con relación a la prevención de la corrupción en el sector público, en 2000 los Ministros de la Unión Europea encargados de la administración pública adoptaron la resolución de Estrasburgo sobre la calidad y la evaluación comparativa de las administraciones públicas en la Unión Europea. La piedra angular de esa resolución es el establecimiento de un marco de evaluación autónoma de la calidad total de la gestión en las administraciones públicas.

Las adquisiciones públicas son una de las esferas en que la prevención de la corrupción es sumamente importante. La legislación de las Comunidades se está modificando para insertar una obligación de excluir a cualquier ofertante sobre el que pese una condena firme por corrupción.

Por último, me referiré a la cuestión del seguimiento de la Convención.

La Unión Europea sostiene que la Conferencia de los Estados partes debe establecer un mecanismo de vigilancia de la aplicación total y rápida de la Convención. Ese mecanismo debe asegurar un nivel equivalente de compromiso por todas las partes en la Convención para que resulte eficaz y ofrezca un cierto grado de flexibilidad.

La Unión Europea ha apoyado las negociaciones de Viena y apoyará activamente la ratificación de la Convención exhortando a los Estados miembros de la Unión Europea, actuales y futuros, a que firmen, ratifiquen y apliquen la Convención. La Unión Europea también alentará a los países asociados a que firmen la Convención y, en sus relaciones externas o cuando preste asistencia a los países en desarrollo, planteará, cuando sea apropiado, la cuestión de la aplicación de la Convención.

Los principios democráticos y el Estado de derecho se han convertido en objetivos clave de la política exterior y de desarrollo de la Unión Europea. El Acuerdo de Asociación (firmado en Cotonou (Benin), en junio de 2000, entre la Unión Europea y 77 países de África, el Caribe y el Pacífico) aborda explícitamente las cuestiones de la buena gobernanza y la corrupción. Las partes han acordado que, cuando la comunidad sea un socio importante en términos de apoyo financiero, los casos graves de corrupción pueden dar lugar a un procedimiento de consulta. Si no se toman medidas para remediar la situación, se puede decidir, como una medida de último recurso, la suspensión de la cooperación.

El manual de la Comisión de instrucciones para los contratos de obras públicas, suministros y servicios elaborado a los fines de la cooperación en las comunidades proporciona la posibilidad de suspender o cancelar la financiación de proyectos si se descubren prácticas corruptas.

Los Acuerdos Euromediterráneos concertados con Argelia y el Líbano contienen nuevos capítulos dedicados a la cooperación en cuestiones de justicia y asuntos interiores, y un artículo específico sobre la lucha contra la corrupción.

La Comisión Europea, en su comunicación de mayo de 2003 sobre una política amplia de la Unión Europea contra la corrupción, ha enumerado “Diez principios generales en las estrategias nacionales contra la corrupción de los países candidatos y en vías de adhesión”. Uno de dichos principios es que esos países deben firmar, ratificar y aplicar los instrumentos internacionales pertinentes de lucha contra la corrupción (en particular, los instrumentos de las Naciones Unidas).

Deseo ahora referirme brevemente a las últimas novedades legislativas en mi país. En realidad, Italia ha querido ir mejorando las leyes ya existentes de lucha contra la corrupción estableciendo, por una ley de enero de 2003, el “Alto Comisionado encargado de la prevención y la lucha contra la corrupción y otras formas de actos ilegales dentro de la administración pública”. Ese órgano, con fuertes facultades de supervisión y control dentro de la administración pública, se concibió precisamente con *finés específicos de prevención*, anticipando de esta forma el punto de intervención.

Es un órgano ubicado armoniosamente dentro del sistema ya existente, que agrega instrumentos nuevos y no causa contrastes o duplicaciones ya que el Alto Comisionado tiene la obligación de informar a la Autoridad Judicial y el Departamento de Auditores del Estado (*Corte dei Conti*) sobre presuntos actos ilícitos, de naturaleza penal o contable, de que pueda tomar conocimiento, y debe enviar, cada seis meses, un informe al Primer Ministro, quien debe informar a los Presidentes (*Presidenti delle Camere*) de las dos Cámaras.

Para finalizar esta presentación, deseo subrayar que la prevención y eliminación de la corrupción están estrechamente vinculadas al establecimiento del Estado de derecho, la consolidación de la seguridad y la creación de prosperidad en nuestras sociedades. No podemos dormirnos sobre los laureles. La corrupción seguirá siendo uno de los medios de acceso de la delincuencia organizada para subvertir los sectores público y privado si todos nosotros no asumimos la responsabilidad que nos corresponde.

Cómo pueden los gobiernos aplicar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: la experiencia de Kenya

Kiraitu Murungi

Ministro de Justicia y Asuntos Constitucionales de Kenya

Es un gran honor para mí y para mi país haber sido invitado a hacer uso de la palabra en esta ocasión histórica, sobre un tema que está muy cerca de mi corazón y que es de gran interés para el pueblo y el Gobierno de Kenya.

Hoy es verdaderamente un día histórico para la humanidad. Igual que ese gran día en diciembre de 1948, cuando los Miembros de las Naciones Unidas firmaron la Declaración Universal de Derechos Humanos para abordar el flagelo de la guerra. Cincuenta años después, nos reunimos hoy en Mérida (México), para establecer un marco jurídico mundial para librar al mundo del flagelo de la corrupción.

Se me ha pedido que examine en este Grupo qué pueden hacer y qué harán los gobiernos para aplicar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y, específicamente, las medidas para prevenir la corrupción: la función de los sectores privado y público.

Compartiré con los delegados lo que estamos haciendo en Kenya para prevenir la corrupción tanto en el sector público como en el privado.

Kenya ha sido uno de los países más corruptos del mundo. Año tras año, el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional ha clasificado a Kenya entre los países que figuran al tope de la lista. Ahora nos consideran el undécimo país más corrupto en el mundo, después de haber ocupado el tercer lugar hace un año.

No hemos venido aquí a negar hechos históricos obvios. Es verdad que la corrupción es endémica en nuestra sociedad. Ha quitado medicinas de nuestros hospitales; ha quitado libros de nuestras escuelas; ha quitado alimentos a familias golpeadas por el hambre; ha destruido nuestros caminos y nuestra agricultura; ha eliminado industrias; ha falseado nuestras elecciones, destruido nuestra policía y ha dejado en libertad a personas culpables; y ha robado, saqueado y dilapidado nuestros recursos. La corrupción ha matado y deshumanizado a nuestro pueblo.

Todo eso está cambiando. En diciembre de 2002, celebramos elecciones democráticas en las que el pueblo de Kenya votó abrumadoramente a favor de un nuevo Gobierno encabezado por el Presidente Mwai Kibaki. Para los votantes ordinarios de Kenya, un voto por el nuevo Gobierno era un voto contra la corrupción.

El nuevo Gobierno identificó la corrupción como el principal cuello de botella estructural de todos nuestros esfuerzos de desarrollo. La corrupción es el mayor obstáculo de nuestro tiempo al desarrollo. Es el mayor obstáculo en nuestra

lucha contra la pobreza. Por consiguiente, hemos declarado una guerra total y sin respiro contra la corrupción en todas sus formas y manifestaciones. Ésta es la única manera en que podremos realizar nuestra visión de una Kenya genuinamente libre, democrática y próspera.

La lucha es dirigida por el propio Presidente, quien ha declarado que no hay ninguna “vaca sagrada”, y que nadie quedará exento de esta guerra total.

Para afrontar este reto, el Gobierno ha adoptado las siguientes medidas de política, jurídicas y administrativas:

1. Inmediatamente después de tomar juramento como el tercer Presidente de la República de Kenya el 30 de diciembre de 2002, el Presidente Kibaki declaró la guerra total contra la corrupción, marcando el comienzo de una política de tolerancia cero a la corrupción. Por primera vez en la historia de Kenya, creó un Ministerio de Justicia y Asuntos Constitucionales y un Departamento de Ética y Gobernanza en la Oficina del Presidente para encabezar la lucha contra la corrupción.
2. El Gabinete, en su primera sesión, estableció un Comité del Gabinete contra la corrupción, presidido por el Ministro de Justicia y Asuntos Constitucionales. El Comité se reúne todos los miércoles para coordinar y examinar el progreso en la lucha contra la corrupción.
3. En relación con el pasado, el Gobierno ha nombrado comisiones de alto nivel encargadas de investigar los grandes escándalos de corrupción cometidos bajo el régimen anterior. Incluyen el escándalo Goldenberg, en el que cientos de miles de millones de chelines kenianos se robaron del Banco Central de Kenya para financiar un plan ficticio de exportación de oro; una Comisión de Tierras para estudiar la cuestión de las tierras y los bosques expropiados y un Comité de Cuentas Pendientes para tratar las reivindicaciones ficticias y fraudulentas hechas por contratistas y proveedores contra el Gobierno. El Gobierno está rastreando, con miras a su recuperación, todos los fondos públicos robados escondidos en cuentas secretas en el extranjero.
4. El Gobierno está investigando, deteniendo y encausando a funcionarios públicos superiores, especialmente de empresas estatales, que coludieron con algunos líderes del sector privado para robar y depredar recursos públicos.
5. El Gobierno ha efectuado cambios en los mandos superiores de los departamentos de investigaciones y acciones penales para mejorar su capacidad de procesar eficazmente las quejas de corrupción.
6. El Gobierno ha llevado a cabo una “cirugía radical”, histórica y de gran alcance en el poder judicial, en el cual 6 de cada 11 jueces del Tribunal de Apelaciones, 17 de cada 36 jueces del Tribunal Superior y 82 de cada 252 magistrados han sido suspendidos bajo sospecha de corrupción.
7. El Gobierno también ha efectuado cambios en los mandos superiores de la administración pública y ha reemplazado todos los oficiales encargados de compras y a todos los oficiales forestales para destruir las

redes de corrupción en el servicio público. Actualmente está en marcha una reforma más integral de toda la administración pública, incluido el incentivo de la reforma de la remuneración.

8. En abril de 2003, el Parlamento promulgó una nueva ley: la Ley contra la corrupción y los delitos económicos. Esta ley integral amplía la definición de corrupción y delito económico para abarcar diversas formas de abuso del cargo, conflicto de intereses, malversación, robo y saqueo de recursos públicos. También establece una potente comisión contra la corrupción con funciones de investigación, prevención, educación pública y recuperación de bienes.
9. El Parlamento también ha promulgado la Ley de Ética de los Funcionarios Públicos de 2003, que establece códigos de conducta separados para todos los funcionarios públicos, incluidos los miembros del Parlamento, la judicatura, la administración pública, las sociedades cooperativas, el gobierno local y el sector de las empresas públicas. Los códigos de conducta, que son jurídicamente ejecutables, prohíben la deshonestidad, el conflicto de intereses, el tribalismo y el nepotismo en la administración pública. La Ley también obliga a todos los funcionarios públicos, desde el mensajero hasta el Presidente, a declarar su patrimonio al final de cada ejercicio económico. Acaba de concluir uno de esos ejercicios. Los funcionarios que no han cumplido serán eliminados de la nómina, y serán objeto de otras sanciones. Esa ley está destinada a inculcar una cultura de honestidad, trabajo fuerte y rechazo de la corrupción en la administración pública.
10. Mi Ministerio colabora con la Oficina del Presidente, el poder judicial, el Ministerio del Interior, la sociedad civil y los asociados para el desarrollo en la ejecución de una reforma a nivel de todos los sectores en materia de gobernanza, justicia y orden público de Kenya, que mejorará la eficiencia y la prestación de servicios en todo nuestro sistema de justicia penal, incluidos los servicios de investigación, enjuiciamiento, judiciales y correccionales.
11. Hemos publicado un proyecto de ley, que espera la promulgación por el Parlamento, para prevenir el blanqueo de capitales. Estamos estableciendo una Dependencia especializada de inteligencia financiera y Dependencias sobre fraude grave y lucha contra el terrorismo.
12. El Gobierno colabora estrechamente con organizaciones del sector privado y organismos profesionales, como la Sociedad Jurídica de Kenya y el Instituto de Contadores Públicos, para hacer cumplir sus códigos de conducta y elaborar nuevas estrategias para luchar contra la corrupción en el sector privado. Todos los contratistas, empresarios y profesionales que han participado en la corrupción serán excluidos de las listas de proveedores de productos o servicios al Gobierno o a las empresas estatales, y no podrán ser nombrados para ocupar ningún cargo público.
13. El Gobierno es consciente de que la corrupción es un complejo problema moral, social, político y económico que trasciende los límites

de la ley, la delincuencia y el castigo. Es fundamentalmente una cuestión de creencias personales, ética y actitudes culturales y comportamiento. Para atacar las raíces sociales y culturales de la corrupción, el Gobierno, con el apoyo del Banco Mundial, Transparencia Internacional, organizaciones religiosas, el sector privado y organizaciones de la sociedad civil, lanzó en julio de 2003 una campaña nacional quinquenal masiva contra la corrupción. La campaña, que está todavía en su etapa de diseño, será una campaña masiva similar a nuestra campaña nacional contra el VIH/SIDA. La campaña de prevención tiene por objeto producir una transformación radical de nuestra sociedad y reforzar una cultura de la estigmatización y el rechazo de la corrupción en todas sus formas. La lucha contra la corrupción incluirá cambios fundamentales no sólo en nuestro sistema de gobernanza, sino también en nuestras propias personalidades, modos de vida y pautas de comportamiento.

14. Estamos trabajando conjuntamente con la Red de Parlamentarios Africanos contra la Corrupción (APNAC) y la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC). Nos proponemos desempeñar una función clave promoviendo la ratificación de la Convención de la Unión Africana contra la Corrupción.
15. La lucha contra la corrupción debe ser vista en su perspectiva a largo plazo. Será una lucha permanente. Nuestros esfuerzos contra la corrupción deben ser vistos sólo como una labor en marcha. El mundo despiadado de la corrupción se defenderá y hará difícil ganar la guerra. En Kenya, los bienes obtenidos ilícitamente se están utilizando para montar una campaña contra nosotros en los medios de comunicación: se califica a la lucha contra la corrupción como una purga tribal, una *vendetta* política y una cacería de brujas. Pero esto no nos desanima. Estamos condenados a triunfar.
16. El presidente Mwai Kibaki y el Gobierno de la República de Kenya apoyan sin reservas la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que nos ofrece un nuevo marco mundial para la cooperación y la colaboración en la guerra contra la corrupción.

Esperamos con interés agrandar nuestro círculo de amigos, trabajando con ustedes, lado a lado, hasta que erradiquemos ese vicio de la faz de la Tierra.

La lucha contra la corrupción es una cuestión urgente. No se puede esperar hasta mañana; hay que actuar hoy. Creemos que estamos haciendo lo correcto en el momento adecuado. Es por esto que Kenya ha decidido firmar y ratificar hoy esta importante Convención.

Medidas de prevención de la corrupción: la función de los sectores privado y público

Clodosbaldo Russián
Contralor General de Venezuela

Introducción

En los últimos años la corrupción ha asumido diferentes formas y, con la globalización, se ha convertido en un serio problema para la comunidad internacional. Sus consecuencias son de todos conocidas: afecta a toda la sociedad; socava el imperio de la ley; hace que las personas pierdan confianza en sus gobiernos e instituciones; disminuye las inversiones y retarda el crecimiento económico; desestimula la inversión extranjera; y desvía los fondos públicos en detrimento del bienestar de los ciudadanos. Todos nosotros hemos sufrido sus efectos.

La corrupción es un fenómeno global que, históricamente, ha alcanzado un alto arraigo en las diferentes culturas de todo el mundo. Es la más terrible amenaza para el desarrollo equitativo y estable de nuestros pueblos mediante la alteración de los patrones de convivencia social.

De allí que se haya convertido en tema obligatorio de las diferentes jornadas, actos y convenciones que promocionan las diferentes entidades fiscalizadoras superiores, a objeto de diseñar diversos instrumentos que permitan combatir el fenómeno y salvaguardar los recursos y bienes que la sociedad pone a disposición del Estado. Por consiguiente, agradecemos la oportunidad que nos brindan los representantes del Gobierno mexicano y las Naciones Unidas, organizadores de esta reunión, de compartir experiencias, reconocer nuevos problemas y retos, impulsar el estudio, descubrir nuevas estrategias de cooperación y deliberar acerca de las perspectivas de nuestra acción para prevenir y erradicar dicho flagelo.

En este sentido, es fundamental, a objeto de lograr una acción más efectiva de las entidades fiscalizadoras superiores, establecer elementos de equilibrio en el sistema de poderes del Estado *y promover la buena gestión, de forma que contribuya al progreso económico, social y ético*. Los gobiernos *deben también reforzar la función de las entidades fiscalizadoras superiores* mediante el establecimiento de una base normativa que garantice su independencia, e identificar nuevas posibilidades para el ejercicio de las funciones de control. Esas prácticas deben promover la colaboración y la cooperación nacional, pero también internacional, que propicien una verdadera integración eficaz de sus múltiples actuaciones en el ámbito global en la lucha contra la corrupción.

En conclusión, la corrupción administrativa se ha convertido en una de las graves preocupaciones de los que tienen la responsabilidad de enfrentarla y erradicarla. Muchas han sido las propuestas para combatir la corrupción, es decir, las prácticas que operan en detrimento de una sana y transparente gestión pública. Un plan de acción que pretenda instaurar hitos de control en la lucha contra la

corrupción y el fortalecimiento de la democracia, deberá sustentarse en los siguientes pilares fundamentales:

Independencia de los órganos de control

Para la lucha contra la corrupción se requiere de una plataforma jurídica de control, que debe tener sus cimientos en la imparcialidad, y principalmente en la autonomía y la independencia: éstos son los principios, calificados de Carta Magna de la auditoría gubernamental, que la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) ha recogido en la “Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización”, aprobada en Lima (Perú) en 1977, en el IX Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

En la citada Declaración se establece que las entidades fiscalizadoras superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de las instituciones de control y están protegidas contra influencias exteriores. Asimismo, la citada Declaración dispone que las entidades fiscalizadoras superiores deben gozar de independencia funcional y organizativa, condición necesaria para el cumplimiento de sus funciones, y que el grado de su independencia debe regularse en la Constitución.

No llama la atención que el tema de la independencia de las entidades fiscalizadoras superiores siga siendo una cuestión que se debate de forma reiterada en el ámbito de la Intosai. Sin embargo, es preciso señalar que la Declaración no se aplica solamente para lograr la independencia, sino que también se requiere que esta independencia esté sancionada por la legislación.

A este respecto, deseo recordar que en diciembre de 1999, el pueblo venezolano, por primera vez en su historia republicana, aprobó mediante el sufragio directo la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. En esta Constitución se produce un rompimiento conceptual e histórico acerca de lo que hasta ese momento era el complejo control de Estado en el país, que obstaculizaba la celeridad y eficacia de los procesos de gestión gubernamental.

En la nueva Constitución se reordenan los poderes y las instituciones fundamentales del Estado democrático de derecho. En otras palabras, se rompió con el esquema clásico de Estado moderno y, además de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, se incorporaron el poder ciudadano y el poder electoral como ramas autónomas del Gobierno.

El poder ciudadano, constituido por la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la República y la Contraloría General de la República, es ejercido por el Consejo Moral Republicano, integrado por el Defensor del Pueblo, el Fiscal General y el Contralor General.

En los términos de esta nueva Constitución, la Contraloría venezolana es instituida como un órgano del nuevo poder ciudadano, cuya concepción está fundamentada en el histórico planteamiento del poder moral, formulado por el Libertador Simón Bolívar.

En ese reordenamiento y reinstitucionalización de la República, la entidad contralora venezolana se convierte, de órgano auxiliar del antiguo Congreso de la

República, en el instrumento de los ciudadanos para el ejercicio del derecho a controlar el manejo del patrimonio público. El Organismo Contralor está dotado de la más amplia independencia: tiene autonomía funcional, administrativa y organizativa, y la potestad reglamentaria para definir su estructura y funciones. La universalidad del control queda instituida plenamente y se garantiza la más amplia participación de los ciudadanos en la elección del Contralor General de la República.

Participación ciudadana y promoción de la transparencia

La participación ciudadana es una base para la lucha contra la corrupción. Mediante este mecanismo, la sociedad podrá vigilar el comportamiento de las entidades estatales en el cumplimiento de la misión para la cual fueron creadas, incluido el manejo de los recursos públicos destinados al desarrollo social.

Las exigencias de la ciudadanía, en uso de sus legítimos derechos, de un mejor cumplimiento por parte de las entidades públicas que generan bienes y servicios y que inciden en el mejoramiento de su calidad de vida, su interés por la efectiva rendición de cuentas de parte de los gobernantes y de acciones eficaces que disminuyan o eviten la corrupción y el fraude, representan grandes desafíos, especialmente para las entidades fiscalizadoras superiores.

La participación ciudadana, se considera un proceso mediante el cual se integra al ciudadano en la toma de decisiones, la fiscalización, el control y la ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en la cual se desenvuelve. La participación del ciudadano es el ejercicio por éste de su derecho a participar en los asuntos del Estado e interactuar con éste. Se concibe como un derecho que tienen las personas, individual o colectivamente, de participar en los procesos de toma de decisiones en cualquier ámbito de la vida social.

Por este motivo, las entidades fiscalizadoras superiores han promovido la divulgación de su gestión a través de sus páginas Web, y el establecimiento de un sistema de participación ciudadana, sustentado por normas que regulan los canales, formas y modalidades de participación y cooperación de la sociedad con estas entidades, así como con otros organismos competentes en la lucha contra la corrupción.

Asimismo, han promovido el desarrollo de la filosofía de la lucha contra la corrupción, mediante el establecimiento de la educación ciudadana y de mecanismos de difusión para su propagación con el propósito de garantizar la transparencia administrativa. De esta forma, las entidades fiscalizadoras superiores han desarrollado los medios de mantener informados a los ciudadanos con respecto a la función que cumplen y el alcance de sus decisiones.

Responsabilidad compartida

Para luchar contra la corrupción se requiere un plan de acción que establezca una plataforma jurídica que sirva de base para lograr la transparencia en la administración pública, la coordinación de los órganos de control interno y externo, así como de la participación de los distintos interesados directos de los sectores público y privado.

La lucha contra la corrupción tiene un carácter estratégico y de sus resultados dependerá el establecimiento de una sociedad más democrática y productiva, que sea políticamente estable y socialmente equilibrada, y en la que los ciudadanos tengan confianza en sus instituciones. Esta lucha, sin embargo, no es potestad exclusiva de los órganos de control. La magnitud y profundidad del problema es de tal naturaleza que debe incluir:

- A todos los órganos, tanto internos como externos, que colaboren entre sí en la aplicación de una política y estrategias definidas para combatir y prevenir la corrupción.
- Una judicatura activa en la prevención y sanción de la corrupción. Sin la aplicación de sanciones justas, adecuadas y ejemplares a los involucrados en actos de corrupción, difícilmente se la podrá eliminar. De ahí la importancia de una judicatura honesta y transparente que sancione a los corruptos con una capacidad de respuesta oportuna y eficaz. El objetivo tiene que ser eliminar la impunidad, no sólo con la aplicación de sanciones adecuadas a los corruptos, sean agentes públicos o privados, sino también con la recuperación del producto de la corrupción. Esto ayudará a desarrollar un sistema de control eficiente y moderno, que desaliente la comisión de actos de corrupción.
- A todas las instituciones educativas, religiosas y culturales, y los medios de comunicación, que deben participar en el proceso de promoción de valores, entre ellos, la transparencia y la probidad, y en la denuncia de hechos de corrupción.
- La corrupción es un fenómeno que afecta también al sector privado, el cual no sólo se encuentra a veces involucrado en hechos de corrupción, sino que también la promueve a través del soborno. En este contexto, tiene especial relevancia el sector financiero. Los banqueros deben conocer a sus clientes y, por ende, la procedencia de su patrimonio.

Cada ciudadano debe tener acceso a la información necesaria para poder evaluar sus instituciones. La participación de la ciudadanía en asuntos de interés público constituye una condición indispensable en la promoción de la transparencia. En consecuencia, es necesario que los ciudadanos puedan acceder a información fidedigna acerca del uso y la administración del erario público en los asuntos que son de su mayor interés.

Todos somos, en mayor o en menor medida, corresponsables en la lucha contra este mal tan difundido en nuestras sociedades.

Es urgente desarrollar un sistema de control eficiente y moderno que desaliente los actos de corrupción. Debe estar sustentado en un marco jurídico y normativo eficiente. En el mundo globalizado en el cual nos encontramos inmersos, dicho sistema debe ser interactivo, a través de la cooperación y la asistencia mutua entre las instituciones nacionales, entre las cuales figuran los Tribunales de Justicia, Ministerios Públicos o Fiscalías, las entidades fiscalizadoras superiores y los demás organismos gubernamentales y no gubernamentales, así como todas aquellas otras instituciones e interesados en esta lucha a nivel internacional, que recogen

información y experiencias que pueden enriquecer nuestras estrategias y políticas en la lucha contra este mal, calificado por algunos con el “SIDA social”.

Los problemas de corrupción a los que hoy en día hacen frente nuestras naciones, no pueden ser abordados únicamente por los gobiernos. Se requiere el concurso del sector privado, las organizaciones que conforman la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales. Hasta el momento, dicha cooperación y coordinación han resultado insuficientes. Por lo tanto, todos los sectores deben mancomunar sus esfuerzos, en los planos nacional e internacional, a fin de promover:

- Un mejor conocimiento del problema y de las instituciones dedicadas a combatirlo, y un incremento en el intercambio de información;
- Una toma de conciencia acerca de la gravedad del fenómeno y una mejor comprensión de los instrumentos legales existentes para combatirla, entre los que se encuentra esta Convención;
- Una asistencia técnica recíproca, mayor coordinación institucional y un enfoque consistente del problema que tenga carácter internacional;
- El establecimiento de medidas de carácter práctico para la aplicación de las estrategias de los Estados Miembros para la lucha contra la corrupción;
- El desarrollo de sistemas judiciales honestos, transparentes y efectivos, que sancionen a los corruptos;
- Dirigentes a todos los niveles de la actividad humana que sean honestos, eficientes e íntegros, y que con su conducta den el ejemplo y contribuyan al establecimiento de nuevos modelos, nuevos comportamientos y nuevas formas de convivencia.

Propuestas

Entre las diversas medidas y propuestas que se pueden plantear en materia de prevención, figuran:

- Establecer un registro internacional de empresas involucradas en hechos de corrupción.
- Crear un registro internacional de “alerta” de empresas constituidas en países calificados como paraísos fiscales, a fin de facilitar la inspección de las formas en que controlan y regulan sus transacciones financieras.
- Crear un fondo para la promoción de valores éticos en la lucha contra la corrupción. Hay que fomentar en el ámbito educativo y cultural los valores éticos centrados en la honestidad, la probidad y la veracidad.
- Suscribir convenios multilaterales que permitan la repatriación de capitales producto de la corrupción pública y privada.
- Establecer convenios multilaterales para la extradición de personas corruptas de los sectores público y privado.

Por último, la corrupción es un mal que lesiona a todos los pueblos del mundo, ya que sustrae recursos asignados a la satisfacción de necesidades colectivas y a la elevación de la calidad de vida. Por eso, la legislación venezolana sobre la materia la califica de “delito de lesa patria”, y yo agregaría de “lesa humanidad”. Para nosotros, es un acto de terrorismo. Efectivamente, un terrorismo social con su secuela de pobreza, hambre y muerte.

Un desafío: cómo combate la corrupción una empresa multinacional

Peter Kidd

Presidente de Shell México

Introducción

Me complace poder participar en esta reunión para sumar la voz de Shell a las otras empresas internacionales que condenan el soborno y la corrupción. Shell apoya firmemente la labor de las Naciones Unidas de lucha contra ese pernicioso problema y estoy encantado de poder dirigirme a este Grupo durante la Conferencia para la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Esto es vital no sólo para el sentido de propósito común que siempre resulta de conferencias como ésta, sino también para los ejemplos y las mejores prácticas que podemos compartir.

Mi objetivo hoy es darles una idea de las actividades que Shell ha realizado durante los últimos decenios para tratar de erradicar la corrupción dentro del Grupo Shell. Empezaré por examinar la corrupción a un nivel general y luego en relación con las medidas tomadas por Shell para crear una cultura contra la corrupción. Por último, detallaré algunos pasos prácticos que hemos tomado para resolver el problema, que incluye el examen de algunos dilemas de la vida real que los empleados de Shell han debido enfrentar y que demuestran, precisamente, cuán difícil puede ser abordar este problema secular: la corrupción.

Antecedentes

El soborno y la corrupción son endémicos en todo el mundo. Dondequiera que usted comercie, dondequiera que usted viva, el soborno y la corrupción son aspectos de la vida cotidiana en muchas sociedades. Y para Shell, el reto es aún más grande. No sólo los principales recursos de hidrocarburos del mundo están ubicados en algunos de los entornos más difíciles, sino que nuestras operaciones se realizan en 145 países, entre ellos países desarrollados y en desarrollo. En esos países empleamos a más de 100.000 personas que a diario tropiezan con circunstancias, actitudes y enfoques dispares frente al mismo problema: el soborno y la corrupción.

Cabe preguntarse si, con tales actitudes dispares y normas diferentes, es posible para una empresa como Shell mantener una política uniforme con respecto a la corrupción.

En Shell, hemos adoptado el criterio de que el soborno y la corrupción, no importa las circunstancias, son universalmente incorrectos. No somos los únicos que pensamos esto: Transparencia Internacional describe el soborno de esta forma: “Un importante obstáculo al desarrollo, una influencia corrosiva en la trama de la sociedad y un riesgo empresarial costoso para las empresas”. El siguiente es un poderoso ejemplo del daño que causa la corrupción: el año pasado, McKinsey preguntó a una selección de empresas internacionales cuál era, a su juicio, la barrera

más significativa a la inversión en los países en desarrollo. La corrupción ocupó holgadamente el primer lugar, con 39 por ciento de los votos, seguida de otras cuestiones como los derechos humanos, el entorno y las condiciones laborales.

El camino seguido por Shell

¿Cómo hemos tratado de combatir esa “influencia corrosiva”? En 1976, Shell dio a conocer los Principios Comerciales Generales de Shell. Ése fue el punto de partida del camino que hemos seguido en los últimos decenios para desarrollar un enfoque sistemático y universal a los problemas que el soborno y la corrupción plantean para una empresa como Shell. Se trata de un camino sin fin: publicamos nuestro último conjunto de Principios Empresariales en 1997, que proporcionaron claridad y orientación sobre cuestiones como los pagos políticos y los derechos humanos. Los Principios se evalúan constantemente y Shell los toma muy en serio.

Los Principios Comerciales Generales de Shell son la piedra angular de la lucha de Shell contra la corrupción. Especifican exactamente, en términos no ambiguos, la posición de Shell en materia de conducta empresarial y dejan en claro que no se aceptará el incumplimiento de esos principios por sus empleados.

La sección sobre la integridad empresarial de los Principios Comerciales Generales de Shell es particularmente robusta. Entre otras cosas, declara que “La oferta directa o indirecta, el pago, la solicitud y la aceptación de soborno en cualquier forma son prácticas inadmisibles”. Hay que tener presente que el principio no hace ninguna distinción entre los pagos de facilitación y los sobornos—los pagos de facilitación se definen como los pagos pequeños a funcionarios de bajo nivel a través de un intermediario para asegurar una tramitación de aduana u otros procedimientos sin inconvenientes. Nuestra política es no efectuar pagos de facilitación y procuramos asegurarnos de que nuestros asociados comerciales, agentes, contratistas y proveedores tampoco los hagan. Esto forma parte de nuestro enfoque general del problema, para asegurar que ningún país crea que ha sido seleccionado para recibir un tratamiento especial. Por ser una empresa mundial, tenemos normas mundiales.

Garantías

Lamentablemente, las declaraciones como la que acabo de hacer todavía suelen ser recibidas con algún escepticismo, y gran parte de la responsabilidad institucional y la transparencia es considerada por los críticos externos como el relleno de un formulario y palabras vacías. Cabe preguntar entonces, cómo se asegura Shell de que se están cumpliendo esas normas. El método principal es mediante un amplio proceso de garantías: Los presidentes de Shell en los países, nombrados para representar a la empresa y para asumir la responsabilidad por su reputación y los intereses del Grupo Shell en ese país, deben investigar y notificar todos los incidentes de soborno y pagos de facilitación y tratar de eliminar tales prácticas. Además, deben firmar y presentar una “Carta de los Presidentes en los Países”, en la que describen todos los éxitos y los problemas relacionados con los Principios Comerciales que han ocurrido a lo largo del año. Esa carta está dirigida a la autoridad más alta dentro del Grupo: el Comité de los Directores Gerentes. La experiencia adquirida de este proceso anual se remite a los Presidentes en los Países

como parte del proceso de examen anual. El Presidente en el País también se reúne personalmente con uno de los Directores Gerentes para examinar la aplicación de los Principios Comerciales en ese país particular, las cuestiones conexas y su plan de acción para los 12 meses siguientes.

También utilizamos las auditorías internas y externas para examinar las prácticas comerciales a todos los niveles del Grupo que se ocupan, entre otros temas, del soborno y la corrupción, el conflicto de intereses y el examen de los procesos de notificación y cualesquiera incidentes atenuantes.

No tenemos ninguna duda de que la transparencia comienza en las instancias superiores. La mejor manera de eliminar la corrupción es por el ejemplo. Sin la cultura correcta en los niveles superiores de la empresa, cualquier medida práctica será un esfuerzo desperdiciado.

Medidas prácticas

¿Cómo hace Shell, al nivel más básico, para hacer frente a las prácticas corruptas y eliminarlas? Como es sabido, las palabras elocuentes de los gerentes generales no contribuyen mucho a la eliminación de los problemas. Nuestro enfoque puede dividirse en tres métodos que hemos encontrado útiles.

Primero, hemos tratado de crear una cultura contra la corrupción en nuestros negocios. Los Principios Comerciales son el instrumento principal. No obstante, los Presidentes en los países también utilizan un enfoque común que recalca los beneficios de una actitud firme pero transparente frente a la corrupción. Mientras se establecen los principios y las políticas básicas, se alienta a los países a que formulen directrices específicas para reflejar las tradiciones y las culturas locales, por ejemplo, en lo que respecta a dar y recibir regalos. Además, una de las principales prioridades es evitar la creación de una cultura de culpabilidad: no se debe disuadir a las personas de que admitan errores y examinen los dilemas y las posibles acciones mal concebidas que enfrentan en su entorno de trabajo. Por otro lado, también es importante actuar con firmeza en los casos obvios, para dar una señal clara de que no hay cabida para el personal que se deja corromper o que utiliza métodos corruptos.

No obstante, la creación de tal cultura contra la corrupción es difícil de evaluar y, en el mejor de los casos, los Presidentes en los países sólo pueden estimar los logros en la creación de tal cultura, por lo que hay una gran necesidad de adoptar medidas prácticas.

Sin embargo, tenemos algunas indicaciones de cómo lo estamos haciendo: en la Encuesta del Personal de Shell de 2002, una encuesta independiente de los empleados de Shell que se realiza cada dos años, el 78% de las 82.000 personas que rellenaron el cuestionario positivamente estuvieron de acuerdo con la declaración de que “Shell actúa con integridad en su trato con la sociedad o la comunidad en que operamos”. Creo que esa cifra es un firme indicador de nuestro progreso, especialmente porque sobrepasa tanto el promedio de la industria como los resultados de las encuestas anteriores.

Me permito sugerir que lo que hemos logrado en nuestros esfuerzos por crear una cultura contra la corrupción se ha debido no sólo a nuestro trabajo dentro de

Shell sino también, en parte, a nuestro trabajo externo con organizaciones internacionales, las iniciativas conexas como las Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales, los Principios Comerciales de Transparencia Internacional para combatir el soborno y la nueva Convención de las Naciones Unidas sobre la Corrupción, y a nuestra participación y nuestro apoyo entusiasta a conferencias como ésta.

Nuestro segundo paso práctico incluye un enfoque más tangible. Aseguramos que todos los funcionarios tengan conocimiento, a través del correo electrónico, los folletos y los cursos de capacitación, de las políticas de la empresa sobre el soborno y la corrupción, que incluyen directrices claras sobre los regalos, las contribuciones políticas, la hospitalidad y los posibles conflictos de intereses. También contamos con una cartilla de gestión que especifica exactamente en qué consiste el soborno y la corrupción y las diversas estrategias que la gerencia puede emplear para abordar el problema. La cartilla está disponible en nuestros sitios Web externos, y nos enorgullece el hecho de que cada mes se descargan aproximadamente 1.000 copias de la cartilla.

La cartilla hace algo más que proporcionar directrices: incluye un folleto con estudios detallados de casos concretos y ejercicios de solución de problemas que demuestran ampliamente por qué el soborno y la corrupción son tanto más complejos que la imagen trillada de un sobre marrón lleno de dinero.

Esos estudios de casos se basan en las disyuntivas que los funcionarios de Shell han tenido que enfrentar en situaciones de la vida real. En verdad, sin embargo, los dilemas surgen donde puede ser casi imposible emitir un juicio. A continuación, daré algunos ejemplos:

- Un gerente de Shell participa en un torneo de golf del que Shell es uno de los patrocinadores. Durante el torneo, se celebra una rifa para ayudar a una caridad local. Para su sorpresa, el gerente de Shell gana el primer premio: unas vacaciones en el extranjero, incluido el pasaje de primera clase y la estadía en un hotel de lujo. El premio es no transferible. ¿Debe el gerente de Shell aceptar el premio de buena fe o rechazarlo citando los Principios Comerciales, que, a pesar de su falta de ambigüedad, parecerían no abarcar tal caso?
- Un empleado de Shell ha sido enviado al extranjero para trabajar en un proyecto con un proveedor bien conocido de Shell. El proyecto ha ido bien y, al final de su estadía en el país, lleva a su esposa a pasar una semana de vacaciones en un hotel recomendado por el Gerente Financiero Principal de la empresa asociada. Al final de las vacaciones, el empleado de Shell descubre que la empresa local ya ha pagado la cuenta. ¿Qué debe hacer el hombre de Shell?

Está claro, entonces, que tales dilemas no son generalmente sencillos de resolver. Sin embargo, una cultura de la empresa, que promueve la transparencia y la honestidad y que tiene directrices claras para el comportamiento aceptable, debe poder ayudarnos a resolver esos dilemas. James Wolfensohn, el Presidente del Banco Mundial, comentó una vez que la “corrupción es un problema al que tienen que hacer frente todos los países. Las soluciones, sin embargo, sólo pueden ser

cultivadas en casa”. Eso se aplica tanto a las empresas como a los países: el antídoto de la corrupción es de carácter interno.

Shell se dio cuenta con el transcurso del tiempo de que esas cartillas no son suficientes, por lo que nuestra tercera y más importante medida fue hacer hincapié en la comunicación. La cambiante estructura laboral y el mayor ritmo y amplitud del intercambio de información hace que las organizaciones ya no puedan depender de los enfoques tradicionales de la confianza y la confidencialidad en el lugar de trabajo. El antiguo sistema que permitía al personal informar a los mandos directivos superiores de sus preocupaciones es actualmente redundante en gran parte. Las empresas se han visto obligadas a adoptar esquemas prácticos para que el personal comunique prácticas corruptas. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por ejemplo, existe un servicio de consulta telefónica de urgencia denominado “Hablar Claro”, administrado por un organismo externo, que insta al personal a comunicar infracciones de los Principios Comerciales Generales de Shell en forma segura y confidencial.

Nigeria, considerada por Transparencia Internacional como el segundo país más corrupto del mundo y donde Shell tiene operaciones enormes, proporciona otro ejemplo. Shell Nigeria tiene un programa similar de denuncias. Amparado por la confidencialidad, cualquier empleado puede contactar al personal directivo superior de tres maneras: en persona, mediante un servicio de consulta telefónica o en una dirección de correo electrónico designada. Los resultados han sido notables e indican que las empresas pueden influir en los países donde la corrupción es endémica. Vale la pena examinar las cifras. La línea telefónica de asistencia urgente se inauguró en febrero de 2000. De 520 denuncias, 445 se investigaron plenamente, y de éstas 53 dieron lugar a la adopción de medidas por la administración. En términos prácticos, eso ha dado lugar, entre otras cosas, al despido de 48 empleados de la empresa. El plan está ahora ampliándose para abarcar a nuestros clientes y al público en general.

Conclusiones

El enfoque de Shell, por lo tanto, empieza en los niveles superiores: nuestros gerentes principales dan el ejemplo y crean una política clara e inequívoca sobre cómo hacer frente al soborno y la corrupción. Mediante la creación de una cultura contra la anticorrupción y al recalcar la comunicación con sus empleados, Shell está tomando serias medidas para erradicar la corrupción dentro del Grupo. Con los Principios Comerciales Generales de Shell como guía de las mejores prácticas, estamos seguros de que estamos ganando la lucha. Pero tenemos plena conciencia de que todavía no hemos logrado el éxito. Todavía queda camino por recorrer. Para informar sobre nuestros éxitos y fracasos en esta tarea, publicamos todos los años en el Informe de Shell cuántas ofertas de soborno ha recibido el personal de Shell. Según el último Informe de Shell, en 2002 Shell intervino 101 veces para impedir pagos de facilitación y el personal de Shell había aceptado cuatro sobornos. Éstos son los incidentes que conocemos. Cabe preguntar cuántos son los que no conocemos. La certidumbre de que el problema nunca puede erradicarse plenamente significa que nunca podemos dejar de estar atentos; que debemos mantener siempre activa esta cuestión.

La vigilancia y la transparencia son la clave; como alguien dijo: “La luz es el mejor desinfectante”. Está claro, por lo tanto, que no podemos darnos el lujo de dormirnos sobre nuestros laureles. Debemos seguir aprendiendo de los ejemplos de otros, compartiendo las mejores prácticas, trabajando conjuntamente con los legisladores y entre nosotros, y recordar que la corrupción es un problema que nunca se acaba. Después que todo, si no hacemos frente a la corrupción, todos sufriremos. Abraham Lincoln, posiblemente el mejor Presidente de los Estados Unidos, dijo una frase memorable: “Se puede engañar a todas las personas algunas veces y a algunas de ellas todo el tiempo, pero no se puede engañar a todas las personas todo el tiempo”. La moraleja es sencilla: todas las empresas o los individuos que piensen que pueden ignorar la corrupción serán descubiertos y las consecuencias serán graves.

Medidas contra la corrupción: el enfoque de la República de Corea

Nam joo-Lee

Presidente de la Comisión Independiente de Corea contra la Corrupción

Me complace compartir con ustedes este acontecimiento histórico para la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Es muy importante para mí participar en este Grupo para hablar sobre las estrategias contra la corrupción y la función del sector privado en la República de Corea.

Esbozaré brevemente la situación actual con respecto a la corrupción en la República de Corea y luego las funciones y los logros de la Comisión Independiente de Corea contra la Corrupción (KICAC), un órgano creado fundamentalmente para resolver los problemas relacionados con la corrupción. Además, hablaré sobre la función del sector privado en la lucha contra la corrupción.

Espero sinceramente que mi presentación explique claramente las actividades de mi Gobierno contra la corrupción. Espero también que nuestras experiencias contribuyan a la tarea en curso de elaborar medidas prácticas contra la corrupción que puedan ser de utilidad para otros países y regiones.

El Gobierno, el sector privado y la sociedad civil

Hay tres sectores: el gobierno, el sector privado y la sociedad civil. De los tres, el último está creando un entorno independiente y de espíritu libre. Ha establecido un conjunto nuevo de reglas para la reforma y ha planteado nuevos valores en su interacción con los otros dos sectores. Mediante ese proceso se han logrado diversos cambios, incluidos los de tipo político, económico y social.

En el último medio siglo, la República de Corea se ha esforzado por superar las divisiones nacionales y lograr un mayor desarrollo económico, y esas actividades continuarán.

Desde la inauguración del gobierno participativo, la función y participación de las organizaciones no gubernamentales en la sociedad civil ha pasado a ser más esencial que nunca. El sector de lucha contra la corrupción no es una excepción.

La realidad nos obliga a reconocer, sin embargo, que, a pesar de los nobles esfuerzos por combatir la corrupción que ha hecho nuestra sociedad civil, el flagelo de la corrupción persiste en la República de Corea. ¿Cómo se puede explicar esto? Las pruebas parecen indicar que la concienciación sobre la corrupción y un denominado proceso de “autopurificación” en los sectores políticos y empresariales no están funcionando satisfactoriamente.

La República de Corea está en una encrucijada, pasando de la era de la autoridad a la era de la democracia. Nuestra nación está experimentando un proceso de crecimiento y modernización económica rápida y, en general, nuestro pueblo

tiene dificultades para mantenerse a la par de los cambios externos en términos de valor.

Es más, al mismo tiempo que en nuestra nación se alzan cada vez más voces en pro de la transparencia y la integridad, la simple verdad es que los esfuerzos de reforma institucional desde el escenario político y el Gobierno no logran esencialmente responder a la población que exige un cambio.

Dado que la economía nacional está cada vez más incorporada a la economía mundial, creo que debemos seguir la tendencia internacional. La primera tarea es resolver el problema de la corrupción.

Las actividades del Gobierno contra la corrupción

Dadas las circunstancias, las administraciones pasadas han realizado diversos esfuerzos para hacer frente a los problemas de la corrupción. Una serie de medidas y leyes adoptadas por las administraciones anteriores han proporcionado la fundación institucional para prevenir la corrupción.

A continuación, cito sólo algunos de los principales pilares de la infraestructura contra la corrupción: en 1999 se sancionó la Ley para prevenir el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales; la Ley contra la corrupción y la Ley de prevención del blanqueo de capitales se sancionaron en 2001; el KICAC se estableció en 2002; y en 2003 se promulgó el código de conducta para los funcionarios públicos.

KICAC se estableció en enero de 2002, de conformidad con la Ley contra la corrupción sancionada en 2001. Es la principal autoridad nacional de lucha contra la corrupción de naturaleza integral y a la vez independiente.

La Comisión consta de nueve Comisionados, incluido un Presidente a nivel ministerial, tres de los cuales son recomendados por la Asamblea Nacional, tres por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y tres por el Presidente de la Nación. Cada miembro cumple un mandato de tres años y puede ser vuelto a nombrar por un período adicional. Los Comisionados no pueden ser despedidos ni exonerados, lo que asegura que los miembros de la KICAC tienen independencia para cumplir sus deberes de manera apropiada. Se ha establecido una secretaría con casi 160 funcionarios encargada de realizar las funciones básicas de la Comisión.

Creo que nuestra Comisión ha superado la situación anterior de simple exposición y castigo de los actos de corrupción. Se trata de un organismo integral de lucha contra la corrupción en el sentido de que conecta sistemáticamente actividades, como preparar los informes sobre la corrupción, mejorar las instituciones, formular y evaluar las políticas y realizar tareas de educación y promoción.

La existencia de una organización encargada exclusivamente de las medidas contra la corrupción indica la voluntad del Gobierno de promover las reformas a nivel nacional, con la erradicación de la corrupción como una prioridad alta del programa de desarrollo nacional.

La función del sector privado

Sin embargo, las políticas del Gobierno contra la corrupción y el marco institucional por sí solos no pueden erradicar totalmente la corrupción. Sólo con una asistencia continua del sector privado, como el seguimiento y control por la sociedad civil y las reformas institucionales en materia de gobernanza y ética, pueden nuestras políticas ser eficaces.

En la República de Corea, el movimiento cívico creció espontáneamente desde fines de los años 80. Para los años 90, con el avance de la democracia y los gobiernos autónomos locales, los grupos de acción cívica experimentaron un crecimiento rápido tanto en cuanto a número como en cuanto a calidad.

Algunos de esos grupos lograron avances notables. La Coalición de los Ciudadanos para la Justicia Económica, fundada en 1989, estableció el Sistema de Transacciones Financieras de Nombre Real; Solidaridad Popular para la Democracia Participativa, establecida en 1994, desarrolló un movimiento para la reforma *chaebol* (reforma política) y la eliminación de la injusticia y la corrupción; por último, en 1999, los grupos de acción cívica se reunieron en un “movimiento contra la corrupción con la participación del pueblo” e inauguraron TI-Corea.

Esos grupos de acción cívica no sólo redactaron diversas opciones prácticas de política para resolver los problemas de la corrupción en la sociedad coreana; también fueron los principales protagonistas de la promulgación de legislación contra la corrupción: la Ley contra la corrupción y la Ley de prevención del blanqueo de capitales.

Examinaré ahora las principales iniciativas de nuestra Comisión.

Nuevas iniciativas de lucha contra la corrupción

Introducción de un sistema de contrapesos y salvaguardias

Es necesario establecer un sistema de seguimiento de múltiples elementos para prevenir efectivamente la corrupción. Teniendo en cuenta que la manipulación política, el nepotismo y el favoritismo todavía existen en la sociedad coreana, las actividades contra la corrupción no deben estar a cargo exclusivamente de un organismo particular.

Por ese motivo, KICAC ha establecido un sistema integrado de información que coordina electrónicamente las actividades contra la corrupción de los organismos de supervisión, como la Junta de Auditoría e Inspección, el Ministerio de Administración del Gobierno y Asuntos Interiores, el Ministerio Público, la Dirección Nacional de Policía de Corea y los organismos de reglamentación económica, como la Comisión de Supervisión Financiera y la Comisión de la Feria de Comercio de Corea. Estas innovaciones nos permitirán realizar análisis sistemáticos de sus iniciativas y actividades y encontrar opciones y soluciones.

Evaluación y seguimiento

KICAC ha comenzado su evaluación del nivel de integridad en cada organismo administrativo y los resultados obtenidos se han puesto en el dominio público. Se determina el nivel de integridad, que indica la experiencia y la

conciencia sobre la corrupción por parte de los candidatos y funcionarios de la administración pública, a fin de mejorar los procesos en cada dependencia gubernamental.

El Código de Conducta para los Funcionarios Públicos entró en vigor en mayo de 2003. El Código ha aprovechado los códigos de conducta existentes y los ha complementado para hacer frente mejor a las circunstancias actuales. También establece detalles específicos para crear una nueva imagen de los funcionarios públicos.

Educación y promoción

Proporcionamos educación sobre la corrupción a estudiantes de escuelas primarias y secundarias, que representan el 30% de la población total del país. Creo que la Comisión, tras consultar con las autoridades educativas pertinentes, podrá redactar un plan de educación amplio y más sostenible. Los oficiales encargados de las inspecciones y del código de conducta en cada organismo están impartiendo capacitación en lucha contra la corrupción a funcionarios públicos.

En cuanto a la asistencia del sector privado, estamos preparando la inauguración del Centro de Apoyo de Ética Institucional, dedicado a aumentar la transparencia de las empresas y las transacciones entre ellas.

Un sistema de cooperación

Los grupos de la sociedad civil son los principales protagonistas de los esfuerzos por dar más valor a una sociedad limpia, la vigilancia de la injusticia y el mantenimiento de la neutralidad política. Nuestra Comisión ha formado un consejo mixto público y privado para examinar sus principales políticas y obtener el apoyo de la sociedad civil.

Superaremos el enfoque convencional de las iniciativas gubernamentales y estableceremos un sistema de cooperación que permita la comunicación recíproca. Estoy seguro de que tales esfuerzos rendirán resultados inestimables.

Conclusiones

He explicado brevemente las estrategias de lucha contra la corrupción de la República de Corea, las funciones principales de KICAC y el papel del sector privado.

Deseo agregar que la mayor participación de la sociedad civil, con una actitud de crítica constructiva y en un plano de igualdad, ayudará a asegurar la eficiencia y la continuidad de las medidas para prevenir la corrupción.

Deseo pedirles que mantengan su interés y estimulen nuestro compromiso y nuestras medidas prácticas para eliminar la corrupción de nuestro entorno social y económico.

Investigación de la corrupción en gran escala

Eva Joly

Asesora Especial del Gobierno de Noruega para la lucha contra la corrupción
y el blanqueo de capitales

Es un gran honor para mí participar en este día histórico. El caso Marcos a fines de los años 80 puso de relieve, en primer lugar, los problemas que plantea recuperar activos robados por líderes políticos corruptos y devolverlos al pueblo de quien se robaron. Durante mis años como magistrada de investigación, observé que personas condenadas por crímenes económicos en Francia pudieron encontrar refugio en América Latina sencillamente porque no había ningún medio legal de prevenir su fuga. En consecuencia, estoy encantada por el hecho de que hoy se introducen medidas internacionales que pueden abordar esa clase de problemas directamente.

Hoy quisiera centrar la atención en las consecuencias de sólo una de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: el artículo 52, que trata de las personas políticamente expuestas, es decir, de individuos a quienes se han encomendado funciones públicas prominentes. Esa disposición, al reconocer que los asuntos financieros de las personas políticamente expuestas pueden requerir un seguimiento especial, hace más difícil que podamos negar nuestra responsabilidad en las actividades corruptas de nuestros líderes. Hemos oído al Ministro de Justicia de Kenya decir que es uno de los países más corruptos del mundo y que de las arcas del Estado se han saqueado miles de millones de dólares. Y hemos oído al Ministro de Justicia del Perú decir que el Gobierno del ex Presidente Alberto Fujimori perjudicó las oportunidades de desarrollo económico del Perú al saquear activos públicos que nunca se recuperaron totalmente. En ese caso, el ex Jefe de los Servicios de Inteligencia, Vladimiro Montesinos, efectuó para sus propios fines miles de grabaciones de vídeo secretas de sus sesiones con miembros de cada rama del gobierno, miembros de partidos de la oposición, empresarios, periodistas, funcionarios militares y otros. Su intención fue preservar las pruebas de su corrupción, que luego utilizaría para exigir su cooperación. Sin embargo, esas pruebas también implicaban al propio Montesinos. En efecto, esas grabaciones —que con el tiempo cayeron en manos de las autoridades y están ahora en el dominio público— proporcionan valiosos detalles de cómo funciona una red de un Estado corrupto y cómo se puede controlar un país mediante la corrupción.

La corrupción es un hecho de la vida real que no se puede pasar por alto. El caso de Elf —en el que participé como magistrada investigadora— indicó que los países pueden ser empobrecidos por sus líderes, a veces en situaciones en que las acciones de los líderes ni siquiera están prohibidas por la ley. El caso de Elf también demostró que la corrupción puede ser la práctica comercial común. Encontramos que había tres técnicas que se podían utilizar para enriquecerse en los países donde el poder podía corromperse y había petróleo.

La primera de esas técnicas era la práctica de las compañías petroleras de pagar “extravagantes bonificaciones de firma” por los derechos de exploración y bonificaciones adicionales cuando las empresas alcanzaban los niveles de producción acordados. Esas bonificaciones se consideraron tradicionalmente como una práctica comercial común; pueden ser vistas como una demostración del compromiso de las empresas petroleras de asumir proyectos costosos y a largo plazo. Sin embargo, su desviación, con la colusión de las compañías petroleras, a las cuentas de individuos en lugar de la Tesorería del Estado es corrupción.

La segunda técnica incluía la extracción de una parte del precio de compra de cada barril de petróleo extraído y su desviación a cuentas bancarias extraterritoriales, fondos para sobornos y compañías ficticias administradas por individuos empleados por Elf. Ese dinero se utilizó para sobornar con efectivo a jefes de Estado, ministros del petróleo, ministros de finanzas y sus asociados en los países productores, todos los cuales tenían sus propias cuentas extraterritoriales y compañías ficticias. En ese momento, a comienzos de los años 90, Elf era la empresa más grande de Francia y estaba controlada por el Estado. Ésa no era una práctica aislada en un único país o región, o practicada por una única empresa. Descubrimos que las compañías petroleras estaban ofreciendo sobornos en efectivo para obtener contratos comerciales en África, América Latina, España, Alemania y la Federación de Rusia.

La tercera técnica es la práctica de hipotecar el petróleo: los futuros ingresos petroleros se hipotecan para hacer préstamos inmediatos al gobierno garantizados por el petróleo. Un gobierno puede utilizar la producción de petróleo futura como garantía de los préstamos cuando tiene escasez de divisas o está en mora en los pagos del servicio de la deuda o cuando tiene una necesidad urgente de dinero en efectivo para adquirir armas. Esa política, que en sí misma no es ilícita, puede no obstante drenar la riqueza futura de un país, y de hecho lo hace, y, en algunos casos, compromete sus posibilidades de lograr cualquier forma de desarrollo sostenible. Ahora bien, investigamos los negocios de hipotecas del petróleo en casos en que no eran transparentes y no se realizaban a través del Ministerio de Finanzas o el Banco Central, o en que las tasas de interés se manipulaban para producir dinero que se transfería a fondos para sobornos, o en que los ejecutivos de compañías petroleras y personas políticamente expuestas en los países productores se beneficiaban directa y personalmente. Esas prácticas no eran la excepción en muchos de los países que investigamos sino prácticamente la norma.

El artículo 52 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establece medidas especiales para vigilar los asuntos financieros privados de las personas políticamente expuestas. Si tales medidas hubieran estado en vigor a comienzos de los años 90, el caso Elf y el saqueo de los recursos estatales de Kenya y Perú quizá no se hubieran producido. Los banqueros involucrados hubieran tenido la responsabilidad de aplicar esas normas y de hacer todas las preguntas que debieron haber planteado pero que no hicieron. La lucha contra la corrupción incluye una mayor transparencia y cooperación de los bancos del sector privado. La historia nos dice que la educación y la conciencia son importantes, pero no suficientes. Para que las normas de prevención, como las del artículo 52, sean eficaces deben establecerse y aplicarse de buena fe.

El artículo 52 estipula que los Estados parte exigirán a las instituciones financieras dentro de sus jurisdicciones que comprueben la identidad de los clientes;

adopten medidas razonables para determinar la identidad de los beneficiarios de los fondos depositados en las cuentas de valor elevado; e intensifiquen el escrutinio de las cuentas solicitadas o mantenidas por o a nombre de personas que desempeñen o hayan desempeñado funciones públicas prominentes y de sus familiares y estrechos colaboradores.

La recomendación 6 de las 40 Recomendaciones revisadas del Grupo Especial de Expertos Financieros sobre blanqueo de capitales estipula que, además de los procedimientos ordinarios de diligencia debida, las instituciones financieras deben tener sistemas de gestión de riesgos apropiados para determinar si un cliente es una persona políticamente expuesta; obtener la aprobación del personal directivo superior para establecer relaciones comerciales con tales clientes; tomar medidas razonables para establecer la fuente de la riqueza y la procedencia de los fondos; y realizar un mejor seguimiento continuo de la relación comercial.

Personalmente, yo iría más lejos. A mi juicio, una prohibición total del movimiento de grandes sumas de dinero en las cuentas de individuos que ocupan puestos públicos importantes o que han ocupado tales puestos no sería una mala idea. De hecho, tampoco dudaría en aplicar esa prohibición a los directores de las empresas del Estado. No obstante, creo que el artículo 52 de la Convención y la Recomendación 6 tienen un gran futuro y aportarán una contribución sustancial a la búsqueda de una mayor transparencia en los negocios.

Es importante no perder de vista el hecho de que la corrupción no se limita sencillamente a colmar los bolsillos de los que están en condiciones de adquirir ilegalmente bienes del Estado para su propio enriquecimiento. Puede tener consecuencias mucho más letales. En un singular acuerdo entre las Naciones Unidas y un Estado Miembro, se estableció el Tribunal Especial para Sierra Leona para enjuiciar a los principales responsables de graves violaciones del derecho humanitario internacional y de las leyes de Sierra Leona cometidas en el territorio de Sierra Leona desde el 30 de noviembre de 1996. El Fiscal Principal del Tribunal, David Crane, ha determinado que el producto de las ventas ilegales de los “diamantes sangrientos” se está utilizando para financiar la guerra civil en Sierra Leona. El Sr. Crane, que también cree que Al Qaeda utiliza el comercio de diamantes para financiar sus operaciones internacionales, se propone encausar a los que se benefician de ese comercio. Se calcula que los diamantes del conflicto representan alrededor del 4% de los 7.800 millones de dólares del comercio anual de diamantes.

Con respecto a la República Democrática del Congo, el Grupo de Expertos encargado de examinar la cuestión de la explotación ilegal de los recursos naturales y otras riquezas de ese país emitió recientemente un informe que establece la relación entre el comercio ilícito y el enriquecimiento y la persistencia de la guerra civil, que ha causado entre 2 y 3 millones de muertos desde 1998.

Es por esto que todos los Estados Miembros deben poner en práctica cuanto antes el artículo 52 de la Convención. Creo que ésa es la labor más importante que tienen ante sí nuestros países. Tenemos que identificar a los que deben ser vigilados y supervisados y determinar la información que debe comunicarse.

Cabe esperar que, con las nuevas disposiciones establecidas en la nueva Convención, se pueda impedir que las personas que actualmente ocupan una posición que les permite robar patrimonio del Estado vuelvan a hacerlo en el futuro.

Conclusiones

El examen fue sumamente fructífero ya que proporcionó propuestas concretas para los Estados partes y el sector privado respecto de la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Los participantes reconocieron que la lucha contra la corrupción, para tener éxito, requiere una estrategia integrada y a largo plazo que incluya cambios en las esferas política, social y económica.

Los participantes estuvieron de acuerdo en que la lucha contra la corrupción tenía que centrarse en la prevención. La corrupción debe detenerse en su fuente. En particular, se propuso un sistema de controles basados en contrapesos y salvaguardias para mantener y promover *la eficiencia, la eficacia y la integridad de la administración pública*. A pesar de que los esfuerzos autónomos de purificación se consideraron insuficientes, varios participantes mencionaron los efectos salubres de los códigos de conducta con fuerza de ley.

Los participantes recalcaron la importancia de una *judicatura independiente, apolítica e imparcial*, así como una fiscalía fuerte e independiente.

Varios participantes recalcaron el papel importante de los *organismos independientes y fuertes de lucha contra la corrupción*, con un mandato amplio que incluya el enjuiciamiento, la prevención y la concienciación del público.

Ahora bien, los participantes también estuvieron de acuerdo en que ninguna institución o sector podría conducir eficazmente su lucha contra la corrupción por sí solo. Se necesita un *sistema integrado de la colaboración*, que incluya a todas las instituciones activas en la lucha contra la corrupción, incluidas las funciones de auditoría, enjuiciamiento penal, de policía, de supervisión financiera, de la administración pública y de los organismos de supervisión del sector privado.

Además, los participantes reconocieron la necesidad de una participación activa del *sector privado y la sociedad civil* como asociados en pie de igualdad en la lucha contra la corrupción, en particular promoviendo la transparencia en la adopción de decisiones y el acceso a la información, y un sistema de comunicación en ambos sentidos que promueva la crítica constructiva del gobierno.

Se señaló que la potenciación del público debe comenzar con los jóvenes. Se dijo que los programas de educación en las escuelas secundarias eran un instrumento útil en ese sentido.

Varios oradores señalaron que debía implantarse un escrutinio específico de las personas políticamente expuestas. La declaración del patrimonio y la vigilancia ordinaria de la riqueza de los funcionarios públicos, en particular en las posiciones de alto nivel, se consideraron cruciales en ese contexto.

Además, se propuso el establecimiento de un registro internacional de compañías involucradas en casos de corrupción.

Un gran desafío consiste en tratar la corrupción generalizada bajo regímenes anteriores. A menudo, las mismas instituciones que deben estar a la vanguardia de la

lucha contra la corrupción, como el poder judicial y los organismos de represión, deben ser expurgadas primero.

En un mundo globalizado, la acción contra la corrupción requiere un enfoque internacional. En varias intervenciones se recalcó la importancia de que los Estados ratificaran y aplicaran los instrumentos internacionales contra la corrupción. A ese respecto, se consideró que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y en particular el capítulo sobre la recuperación de bienes, constituía un importante logro.

Grupo 2

**La función de la sociedad civil y los medios
de comunicación en la creación de una cultura
contra la corrupción**

Introducción

Patricia Olamendi

Subsecretaria para Temas Globales y Derechos Humanos
de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México

La corrupción es un mal que aqueja a todas las sociedades y que mina a las instituciones. No podemos referirnos a ella de manera unilateral. Son muchos los que afirman que este mal es motivado por quien tiene en sus manos el poder, en una palabra, el gobernante.

Esta afirmación puede ser una apreciación limitada del problema; la corrupción es de dos vías. Para que ésta exista se requiere una persona que esté dispuesta a pedir o recibir y otra que se encuentre motivada a ofrecer o dar, con el fin de verse favorecida en una decisión, o de evadir el cumplimiento de requisitos o, simplemente, de no observar la ley.

Para luchar contra la corrupción se requiere que tanto el gobernante como la sociedad reconozcan los efectos nocivos de este flagelo y se reconozca la necesidad de contar con la participación responsable de ambos para prevenirla y combatirla.

Un gobierno transparente, que ponga a disposición de la sociedad la información con que cuenta, logrará una sociedad más participativa en la toma de decisiones y, por lo tanto, más consciente de la necesidad de respetar la ley y de exigir a sus gobernantes la observancia estricta de la ley.

En ese sentido, la sociedad cumple una función muy importante en la prevención y lucha contra la corrupción. Debemos aceptar, gobernantes y gobernados, la responsabilidad por la corrupción. Sólo así podremos hacer progresos en la prevención y la lucha contra la corrupción.

Es por esto que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción incluye un artículo sobre la participación de la sociedad en las acciones que se establezcan para prevenir y combatir un problema de tal magnitud.

Cuanto más transparente sea el gobierno en su actuar y rinda cuentas de su administración, la sociedad será más responsable y participativa. Dicha participación se potenciaría a través de medidas de concienciación sobre la corrupción; ésta es la idea que consagra la Convención.

El propósito de este grupo es explorar y discutir en detalle el papel potencial de la sociedad civil y de los medios de comunicación en la promoción de una cultura contra la corrupción. En particular, nos gustaría discutir la naturaleza y el alcance de las medidas que podrían facilitar esta participación. Los panelistas compartirán ahora con nosotros algunas de sus experiencias en este contexto, nos ayudarán a identificar algunas lecciones aprendidas y a contribuir a la formulación de medidas preventivas. Cuando los panelistas hayan finalizado sus intervenciones, habrá un período para los comentarios y las observaciones del plenario.

La función de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales en la creación de una cultura contra la corrupción

Peter Eigen

Presidente de Transparencia Internacional

La ocasión es casi festiva en Mérida (México); se trata de la firma de una magnífica Convención por un gran número de Estados, en una sala en que están reunidas muchas personalidades importantes. Transparencia Internacional (TI) se manifiesta complacida por la nueva Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Creemos que es realmente un punto de referencia que servirá de marco para la labor de la sociedad civil y los gobiernos por igual, en sus esfuerzos conjuntos para combatir la corrupción. Las organizaciones de la sociedad civil, en colaboración con los gobiernos, pueden desempeñar un papel muy importante para que esta Convención sea una realidad en el futuro.

La cuestión más importante que deseo plantear es que necesitamos tomar de inmediato la iniciativa para vigilar la aplicación de esta Convención. Deseo ofrecerles la plena participación y el apoyo de TI para preparar esa clase de trabajo, un cometido que es totalmente necesario para conferir eficacia a esta importante Convención. Para ilustrar lo que creo debe ser la función de las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación en ese proceso, me referiré brevemente a un momento hace precisamente siete años, cuando la comunidad internacional dio un importante paso para cambiar el sistema jurídico relativo a la corrupción internacional en la reunión para la firma del Convenio sobre la lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Vale la pena recordar que sólo uno o dos años antes de la firma del Convenio de la OCDE, en 1997, el Banco Mundial no estaba interesado ni en la corrupción ni en ayudar a sus Estados Miembros a combatir la corrupción. En ese momento, tanto los gobiernos como las instituciones internacionales no habían logrado tratar la corrupción, en particular en el escenario internacional, porque había una asimetría fundamental entre la magnitud de la corrupción y su capacidad para establecer normas reglamentarias. Había también una asimetría porque muchos gobiernos tenían jurisdicción sólo en una zona geográfica pequeña y operaban con un horizonte cronológico limitado. Asimismo, limitados por los grupos a los que tenían que servir, no fueron capaces de detener una tendencia que, en los decenios recientes, hizo de la corrupción uno de los males más devastadores y generalizados de la sociedad mundial.

En ese momento, el Banco Mundial, cautivo de los gobiernos de sus Estados miembros, no pudo combatir la corrupción, que era aceptada por prácticamente todos como un mal necesario del mercado internacional. También había fracasado el sector privado, que tenía el alcance mundial del que normalmente carecían los

gobiernos, a diferencia de las grandes empresas multiculturales, que realizaban operaciones en todo el mundo. El sector privado tenía el dilema del cautivo: una empresa podía perjudicar a sus competidores mediante el soborno; si trabajaba unilateralmente para aplicar normas de integridad más altas, perdería contratos y amenazaría su propia existencia económica. En consecuencia, una exhortación a la ética y la responsabilidad social del sector privado era inútil.

De modo que fue necesario cambiar las actitudes tanto del sector privado como de los gobiernos. Con el liderazgo de la Cámara de Comercio Internacional y las Naciones Unidas, se hizo un primer intento de redactar una convención internacional contra la corrupción. Lo que se necesitaba era un tercero, un tercer protagonista, un actor que pudiera aportar confianza, integridad, coraje y una red internacional, para empezar a redactar el marco habilitante para que los gobiernos y el sector privado hicieran lo correcto, es decir, abandonaran el soborno y combatieran la corrupción dondequiera que mostrara su maligna presencia.

No debe sorprenderles que soy un gran partidario de asignar una función poderosa a las organizaciones de la sociedad civil. Cuando hablo de la sociedad civil, incluyo a los medios de comunicación como parte de la lucha contra la corrupción.

Entonces, ¿cuáles son las ventajas que ofrecen las organizaciones de la sociedad civil? TI tiene en este momento una red internacional de centros nacionales en cerca de 90 países. Sobre la base de su propia experiencia y autoridad, esos centros nacionales, en coalición con sus asociados y los gobiernos, diagnostican el problema de la corrupción en sus propias sociedades y desarrollan ideas sobre cómo resolver las debilidades de sus sistemas de integridad nacionales. Lo que es sumamente importante es la comprensión por la sociedad civil de la realidad de la corrupción. El reto consiste en hacer que la sociedad civil aproveche al máximo esas ventajas para convertirse en un asociado válido.

¿Qué significa eso para la nueva Convención? La Convención es un maravilloso paso adelante. Crea un marco mundial dentro del cual la sociedad civil puede seguir su importante trabajo, en particular en las nuevas esferas de la recuperación de bienes, la asistencia judicial recíproca y el intercambio de información y el suministro de asistencia técnica a los signatarios que no tienen los recursos necesarios para cumplir los requisitos de la Convención; todos estos son elementos positivos de la Convención. Pero hay también puntos débiles, esferas que necesitan un desarrollo ulterior; y es precisamente en esas esferas en que las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar una función muy creativa, dinámica y potente. Incluyen, principalmente, esferas en las que ciertas cláusulas importantes han quedado como no vinculantes, por ejemplo, la corrupción en el sector privado. Además, el texto bastante fuerte de la financiación de los partidos políticos en los primeros proyectos de la Convención se eliminó en el texto final. En general, toda la cuestión de la corrupción política es un aspecto débil de la Convención. Es en esa esfera donde las organizaciones de la sociedad civil pueden ir más allá de los actores tradicionales de la gobernanza mundial, es decir, los gobiernos y sus instituciones, pero también el sector privado, para determinar si no tenemos que dar un paso más, si no tenemos que desarrollar normas de cumplimiento obligatorio en esa esfera.

Una de las lagunas más importantes de la Convención es la ausencia de un sistema rápido y vigoroso para vigilar su aplicación. El proceso de aplicación es absolutamente necesario. Transparencia Internacional ha adquirido experiencia en varias convenciones internacionales en las que ha participado muy activamente, como los convenios regionales, incluidos los del Consejo de Europa o de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en el hemisferio occidental, o la más reciente convención de la Unión Africana y, más importante aún, la convención para combatir el soborno de la OCDE. Todos esos instrumentos nos han enseñado muchas lecciones sobre la importancia de la experiencia concreta que se está desarrollando, los estudios que se están realizando y las verificaciones en marcha para determinar si los Estados signatarios están en verdad cumpliendo sus obligaciones.

En esa esfera, sugiero que TI movilice la experiencia y obtenga la participación de las instituciones que están dispuestas a ayudar a evaluar algunas de las cuestiones que necesitamos abordar en preparación de la primera reunión de la Conferencia de los Estados partes en la Convención, de manera que éstos puedan empezar su trabajo sin demora.

Hay ciertos temas que deben tratarse durante el proceso preparatorio; a este respecto, las organizaciones de la sociedad civil que asisten a la Conferencia se reunirán más tarde para iniciar su examen. El primero es la cuestión de cómo ayudar a los Estados a prepararse para la ratificación, incluida la adopción de los cambios necesarios en sus leyes nacionales. En segundo lugar está la cuestión de prestar asistencia para el fomento de la capacidad a fin de que los Estados puedan poner en práctica programas eficaces contra la corrupción. Tercero, hay que promover una uniformidad razonable entre las leyes y los reglamentos que se aplicarán. Cuarto, es necesario mejorar los canales para comunicar las denuncias de corrupción y, quinto, para seguir aumentando la toma de conciencia por el público. Sexto, es esencial coordinar el proceso de examen de diferentes convenciones y evitar la duplicación. Séptimo, es importante que los Estados signatarios obtengan insumos de grupos no gubernamentales, como TI, otras organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, y su compromiso de participar en ese empeño.

Eso incluirá, en gran medida, la realización de investigaciones para comprender mejor algunas de las cuestiones importantes que regula la Convención, como la recuperación de bienes, pero también incluirá algunas de las funciones tradicionales de las organizaciones de la sociedad civil, como la aportación de su credibilidad y la flexibilidad para seguir, vigilar y evaluar lo que está sucediendo en muchas partes del mundo. Eso puede facilitar la aplicación efectiva de las disposiciones de la Convención en todo el mundo. Es en ese contexto que TI, por ejemplo, asignará una prioridad muy alta a la cuestión de la corrupción política. En realidad, el tema del *Informe de la Corrupción Mundial 2004* de TI, que se publicará el 25 de marzo de 2004, es exactamente el de la corrupción política, ya que nosotros sabemos que ningún país del mundo ha encontrado una solución ideal al problema de la financiación de los partidos políticos.

En lo que se refiere a la función del sector privado en la corrupción, TI participa a fondo en el seguimiento de la Convención de la OCDE. TI también trabaja con el sector privado en los Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno. TI está consultando con grupos de personas de diversos sectores para

comprometerlos en lo que denominamos “pactos de integridad”, en virtud de los cuales grupos que normalmente compiten entre sí por proyectos importantes hacen un conjunto de promesas para combatir la corrupción, que se fortalecen mediante un “pacto de integridad”, incluidas las sanciones y la inclusión en la lista negra si una parte paga o acepta un soborno. Eso hace la competencia más transparente y es mucho más arriesgado sobornar en tal contexto.

Transparencia Internacional, desde luego, seguirá trabajando para aumentar la toma de conciencia. Es sorprendente la repercusión que tiene la publicación de nuestro Índice de las Percepciones de la Corrupción. TI seguirá comparando la propensión de empresas de diversos países a ofrecer sobornos en el mercado internacional, como se refleja en nuestro Índice de los que pagan sobornos, publicado por última vez en 2002. TI también ha encargado un Barómetro Anual de la Corrupción Mundial, que examina las instituciones donde la corrupción es más rampante a nivel nacional y las actitudes del público en general frente a la corrupción y sus efectos.

Los centros nacionales de TI en los diversos países de mundo harán todo lo posible para vigilar lo que hacen sus gobiernos y lo que hacen sus sectores privados, para asegurarse de que los objetivos de la nueva Convención de las Naciones Unidas se traduzcan en acciones concretas. Asignaremos prioridad muy alta a esta tarea, que representará una pesada carga para los recursos de TI, pero estamos dispuestos a realizar el esfuerzo porque apreciamos profundamente la alianza con las Naciones Unidas, que han realizado este extraordinario esfuerzo cuyos resultados cosechamos hoy. Estamos muy interesados en seguir trabajando con patrocinadores bilaterales que puedan tener interés, en particular, en la rápida aplicación que estamos tratando de lograr.

Ha habido muchas organizaciones no gubernamentales que han transgredido considerablemente sus mandatos, que no son ellas mismas transparentes, donde la rendición de cuentas es deficiente y donde las personas no saben de dónde proviene su legitimidad. TI cree que las organizaciones de la sociedad civil tienen que afirmarse, no sólo en la lucha contra la corrupción sino también en otros campos de la gobernanza. Tienen que fortalecer su propia transparencia y responsabilidad, y reforzar sus propias capacidades para poder aportar una contribución real y sustantiva, no sólo tratando de reflejar los criterios y las quejas de la sociedad popular sino también procurando colaborar a los niveles más altos con unidades de investigación, grupos de estudio y organizaciones internacionales para adquirir competencia en este campo complejo. Las organizaciones de la sociedad civil tienen que aprender, igual que TI ha aprendido en el pasado, a forjar coaliciones. El destrozo de las ventanas de McDonald no es la respuesta. Es mucho más importante estar armado con buenos argumentos que puedan tener repercusiones en un foro como el presente. Éste es el reto para las organizaciones de la sociedad civil.

La sociedad civil debe procurar que se la considere como un asociado que complementa los esfuerzos de otros actores en el campo de la gobernanza mundial, asegurando que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se convierta en una realidad.

La función de la sociedad civil y los medios de comunicación en la creación de una cultura contra la corrupción

Dileep Nair

Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna
de las Naciones Unidas

No puede exagerarse la función de la sociedad civil y unos medios de comunicación libres e independientes en la promoción de la buena gobernanza en un país dado. En este momento en que los Estados Miembros se reúnen aquí en Mérida para firmar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, sabemos que el reto de aplicar las medidas especificadas en ella es extraordinario. La participación en esos esfuerzos de grupos de la sociedad civil, incluidos los medios de comunicación, es esencial para combatir la corrupción y, utilizando las palabras de la Convención, para mejorar la transparencia y promover la contribución del público en la adopción de decisiones a los niveles nacional e internacional.

La Convención misma insiste firmemente en la necesidad de que los Estados permitan la participación activa de los individuos y los grupos fuera del sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones comunitarias, en las actividades de prevención y lucha contra la corrupción y en el aumento de la toma de conciencia con respecto a la existencia, las causas, la gravedad y las amenazas de la corrupción. Unos medios de comunicación libres e independientes, desde luego, pueden exponer la corrupción y ayudar a proporcionar al público acceso a la información esencial sobre los órganos establecidos para recibir la notificación de los incidentes.

Con el transcurso de los años, las Naciones Unidas han fortalecido su alianza con organizaciones de la sociedad civil para alcanzar sus metas en la lucha contra la corrupción. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo trabajan incansablemente para impulsar los esfuerzos de la sociedad civil encaminados a aumentar la transparencia y la responsabilidad de las instituciones nacionales.

El desempeño de una función protagónica en la lucha contra la corrupción obliga a las organizaciones de la sociedad civil en todas partes a transmitir mensajes creíbles de transparencia, integridad y buena gobernanza. Las organizaciones de la sociedad civil, por consiguiente, deben adherirse a los códigos de conducta e instituir mecanismos de reglamentación autónomos para asegurar la credibilidad en sus cometidos.

Las Naciones Unidas mismas están *abogando por la integridad y buena gobernanza* dentro de la Organización mediante el programa del Secretario General de reforma e insistencia en la transparencia y en las actividades de concienciación. La integridad es un valor fundador consagrado en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Además, los funcionarios de las Naciones Unidas señalaron recientemente que la integridad es el más importante de

los tres valores básicos de toda organización; los otros dos son el profesionalismo y el respeto de la diversidad.

Para proteger y reforzar la integridad de los funcionarios de las Naciones Unidas, en mayo de 2003 la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, en colaboración con varios otros departamentos y oficinas de las Naciones Unidas, puso en marcha la Iniciativa de Integridad de la Organización. La meta de la Iniciativa es fortalecer la integridad como un valor central en virtud del cual los funcionarios actúan y trabajan en armonía con las directrices sobre el comportamiento ético.

La primera fase de la Iniciativa fue financiada con cargo a una donación del Gobierno de Noruega. Eso ha posibilitado la elaboración de un programa integral, compuesto de tres componentes.

El primer componente es la formación de capacidad. Para fortalecer la capacidad de los funcionarios ejecutivos y de categoría superior, en junio de 2003 se celebró, en la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, el Programa para Ejecutivos sobre el Control de la Corrupción y la Integridad de la Organización. Participaron en el programa quince funcionarios de las Naciones Unidas de categoría superior. Funcionarios con responsabilidades de supervisión impartirán capacitación específica encaminada a fortalecer el comportamiento ético y la integridad profesional. Además, la Oficina de Gestión de los Recursos Humanos está elaborando una serie de módulos de capacitación sobre ética para funcionarios a todos los niveles, a fin de complementar los programas de aprendizaje en curso.

El segundo componente es una actividad de evaluación de las necesidades — que se realiza mediante una Encuesta de Percepción de la Integridad— para medir la percepción por los funcionarios de la situación de la integridad en la Secretaría. La encuesta también procura destacar la brecha percibida entre las políticas establecidas y el comportamiento real del personal. Servirá de base para identificar y elaborar estrategias y programas a nivel de todo el sistema en respuesta a las necesidades expresadas. Además, la encuesta establecerá un punto de comparación para medir la eficacia de los programas de la Iniciativa mediante futuras encuestas.

Se contrató a una empresa de consultoría internacional independiente para realizar la encuesta entre todos los funcionarios de la Secretaría en todo el mundo, con absoluta confidencialidad, a finales de enero y principios de febrero de 2004. Se pondrán en marcha estrategias y programas conexos para resolver los problemas identificados por la encuesta.

Por último, el tercer componente es una extensa campaña de proyección exterior y comunicación que se realizará en colaboración con el Departamento de Información Pública para aumentar la conciencia de los funcionarios a todos los niveles acerca de la importancia de la integridad y las metas de la Iniciativa.

Un reto obvio para el futuro es asegurar que la Iniciativa tenga unas repercusiones sostenidas en toda la Secretaría. La Organización, por consiguiente, mantiene un enfoque de colaboración para asegurar que el fortalecimiento de la integridad abarque a todos los interesados directos y que se aproveche la experiencia a través de alianzas estratégicas con otras oficinas y programas de las Naciones Unidas.

Una meta principal es hacer que los funcionarios, a todos los niveles, destaquen la importancia de la integridad. Eso se está logrando mediante una variedad de instrumentos de publicidad, como las conferencias, los materiales impresos y electrónicos y otros acontecimientos. La meta a largo plazo es, naturalmente, asegurar que la integridad tenga un papel preponderante en la Organización en los años venideros. El reto es incorporar la inquietud por la integridad en forma permanente en el programa de trabajo de la Secretaría.

Como tantas otras organizaciones de todo el mundo, tanto privadas como públicas, estamos aprendiendo y experimentando a medida que avanzamos, ansiosos por intercambiar nuestras experiencias con otros y decididos a fortalecer nuestras operaciones para que las Naciones Unidas puedan cumplir sus mandatos singulares de la manera más eficaz posible.

La función de la sociedad civil y los medios de comunicación en la creación de una cultura contra la corrupción: la experiencia de España

Carlos Castresana

Fiscal encargado de la lucha contra la corrupción, España

Antes de comenzar, quiero agradecer a la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y a la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito la oportunidad de dirigirme a ustedes.

Debo destacar, en primer lugar, la importancia de la Convención contra la Corrupción que se abrió a la firma y ratificación de los Estados en el día de ayer. La aprobación de esta Convención supone el reconocimiento de que la corrupción se ha convertido en un problema delictivo de primer orden, y de que, además, presenta un creciente carácter transnacional. Por lo tanto, sólo puede ser combatida efectivamente mediante la cooperación internacional. La Convención contiene varios mecanismos para la cooperación entre los Estados, incluida la colaboración entre las autoridades judiciales de los diferentes Estados para la extradición, para la recuperación de bienes robados al Estado, la eliminación del secreto bancario, y los mecanismos de prevención y de colaboración de la sociedad civil y los medios de comunicación en una lucha que es de todos. Gracias a estos mecanismos, en los próximos años lograremos resultados mejores que los obtenidos hasta ahora. Con esta Convención se ofrece a los operadores jurídicos un conjunto de herramientas valiosísimas. La corrupción no respeta las fronteras nacionales. Las pruebas y los recursos económicos producto de los delitos de corrupción suelen encontrarse dispersos en países distintos de aquellos donde se cometieron los delitos. La Convención permitirá tender puentes hasta ahora inexistentes.

La corrupción suele ser abordada como una enfermedad, como un mal en sí misma, pero lo cierto es que se trata sólo de un síntoma del verdadero mal que está detrás. Hay que identificar las causas y las consecuencias de los problemas subyacentes.

Son dos las enfermedades que propician la aparición de la corrupción. La primera es eminentemente personal: la avaricia, la ambición, el ansia de poder. Se trata de la corrupción irónicamente reflejada por Groucho Marx cuando señaló: “La clave del éxito en los negocios es la honradez: si consigues prescindir de ella, está hecho”. Posiblemente no podamos eliminar esta causa, que quizá sea inherente a la naturaleza humana. Pero sí podemos combatir sus manifestaciones más perniciosas, extremadamente perjudiciales para el conjunto de las sociedades humanas. La segunda causa está mucho más extendida y es más grave: la pobreza y el subdesarrollo. También ha sido gráficamente definida, esta vez por Bertold Brecht: “La honradez empieza con el estómago lleno”. En la pobreza radica el principal círculo vicioso de la corrupción. El subdesarrollo propicia y establece las condiciones para que la corrupción se generalice en las sociedades. La presencia

endémica de la corrupción constituye el freno más severo para el desarrollo de los pueblos.

Estas dos causas deben tenerse en cuenta a la hora de abordar la prevención y la represión de la corrupción, porque las normas y su aplicación deben estar adaptadas a la realidad social que pretenden regular. Y en esa perspectiva, es imprescindible entender que las leyes penales no afectan por igual a los funcionarios públicos y a los operadores económicos de sociedades prósperas y desarrolladas y a los de países que padecen un retraso importante. Los primeros tienen poco que ganar y mucho que perder con la corrupción. Para los segundos es todo lo contrario. La falta de respuesta de los Estados ante la corrupción y la apariencia de impunidad que acompaña muchas veces sus manifestaciones más graves constituyen una invitación a la proliferación de tales conductas.

La corrupción, además, ha cambiado algunas de sus características esenciales y se ha agravado en los últimos años como consecuencia de la globalización. La progresiva desaparición de las fronteras políticas, económicas, arancelarias e incluso geográficas ha producido una creciente presencia y capacidad de influencia de las grandes corporaciones, lo que ha causado, incluso en las sociedades más democráticas, una creciente desviación del centro de adopción de las decisiones fundamentales desde las instituciones representativas hacia los mercados. De las 100 mayores economías del mundo, actualmente 51 son empresas. Ello supone que algunas multinacionales son más poderosas que muchos Estados. En tales condiciones, es obvio que ciertos Estados no podrán abordar seriamente la lucha contra la corrupción sin un decidido apoyo de la comunidad internacional. La globalización, con la liberalización del comercio que trae consigo y el consiguiente incremento de las transacciones internacionales, ha propiciado además el paradójico efecto de que Estados y empresas que no son corruptos dentro de sus fronteras sean, sin embargo, corruptores fuera de ellas. No se trata de frenar o impedir la globalización, que por otra parte es irreversible, y tiene además manifestaciones muy positivas. Se trata más bien de reconsiderar algunos de los cambios realizados y revertirlos cuando se constate que han tenido consecuencias negativas.

Así, el libre comercio ha eliminado casi todas las restricciones a las transacciones financieras procedentes de los paraísos fiscales o destinadas a ellos, pero tal libertad, en principio positiva, tiene que ser matizada a la vista de su consecuencia: el lavado de dinero procedente de actividades ilícitas que, según el Banco Mundial, ha alcanzado una cifra que puede oscilar entre el 2% y el 5 % del producto interno bruto mundial. Las transacciones puramente financieras representan 50 veces el volumen de las correspondientes al comercio de bienes y servicios.

La corrupción y la delincuencia organizada que azotan al tercer mundo proporcionan beneficios al mundo desarrollado. Según fuentes del Congreso norteamericano, los cinco principales bancos de los Estados Unidos reciben anualmente 500.000 millones de dólares de origen ilegal. Otro ejemplo es el de la República Democrática del Congo. Según los informes de expertos de las Naciones Unidas, son principalmente empresas europeas y norteamericanas las que están obteniendo los beneficios de la explotación ilegal de los recursos naturales de ese país desangrado por una guerra inacabable. A pesar de que esas empresas realizan

sus transacciones en contravención de las normas de la OCDE, no hay constancia de que hayan ido sancionadas por sus respectivos Estados.

Los ciudadanos, que componen la llamada sociedad civil, son quienes pagan la corrupción de los gobiernos y las empresas; de los primeros, porque recaudan impuestos que son después distraídos en interés particular. De las segundas, porque las empresas cargan en el precio final de sus productos lo que han pagado como soborno a los gobernantes o a los partidos políticos.

La respuesta debe venir de los tribunales de justicia. Sin embargo, tal respuesta no se producirá sin una adecuada aplicación de las disposiciones del artículo 11 de la recién aprobada Convención. Se necesita un poder judicial eficaz, capacitado pero, sobre todo, independiente. En cuanto a los fiscales, sobre quienes recae en la mayor parte de los países la responsabilidad de la investigación y la iniciación de acciones judiciales contra la corrupción, deben disfrutar de idéntico nivel de independencia en el ejercicio de sus funciones. La investigación parece indicar que algunos de los principales casos de corrupción se producen en el sector de la justicia. Por lo tanto, es imposible que la respuesta institucional sea la adecuada si los encargados de investigar dependen jerárquica y funcionalmente de los investigados. En los casos en que no sea posible garantizar la independencia funcional de los fiscales, será imprescindible establecer mecanismos alternativos que posibiliten el ejercicio de la acción penal por parte de los perjudicados por el delito y de la sociedad civil.

El artículo 13 de la Convención insta a los Estados partes y a sus ciudadanos a que compartan la responsabilidad de la lucha contra la corrupción. La sociedad civil, organizada adecuadamente, supone hoy en día una alternativa real y efectiva al déficit democrático que padecen muchos Estados en los que las instituciones representativas han perdido buena parte de su capacidad de iniciativa, crítica y control de la actividad pública. Transparencia Internacional es el mejor ejemplo de una organización de la sociedad civil efectiva, dedicada a combatir la corrupción.

Los ciudadanos que son miembros de organizaciones no gubernamentales, tienen un papel fundamental en la lucha contra la corrupción. Como electores, los ciudadanos constituyen una vía de presión fundamental que puede condicionar la actuación y las decisiones de los gobernantes. Como consumidores, pueden influir decisivamente en la exigencia de transparencia a las empresas. Los gobernantes, enfrentados a la disyuntiva de satisfacer los intereses generales o los intereses particulares de quienes financian sus campañas electorales, suelen inclinarse por estos últimos a menos que la presión que reciban de la sociedad civil sea capaz de impedirlo.

Para condicionar decisivamente la acción de los gobiernos, la sociedad civil debe constituirse en lo que conocemos como la opinión pública. La opinión pública no es otra cosa que la sociedad civil debidamente informada. Otros actores fundamentales que pueden cumplir una función activa en la lucha contra la corrupción son los medios de comunicación. Los medios de comunicación son uno de los instrumentos que necesitamos para eliminar la corrupción. Es fundamental, como complemento de lo que dispone la recién nacida Convención, que los Estados partes garanticen efectivamente la libertad de información. Muchas veces, donde las insuficiencias legales, las inmunidades y privilegios, la falta de cooperación

internacional o la falta de medios humanos y materiales para enfrentar casos de corrupción de personas muy poderosas política o económicamente hacen imposible la actuación de los tribunales de justicia, los medios de comunicación se erigen en verdaderos tribunales alternativos, los tribunales de la opinión pública, que han sido capaces a veces de conseguir resultados extraordinariamente eficaces contra la corrupción.

La aportación de los medios de comunicación a la lucha contra la corrupción tiene tres condiciones esenciales. Primero, la información no debe tener más límites que el respeto irrestricto de la verdad, y los derivados de la deontología profesional de los periodistas. Segundo, debe garantizarse el secreto profesional y el deber de preservar las fuentes de información. Y tercero, el acceso de los periodistas a cualquier información de interés general con las únicas excepciones, determinadas legalmente, que deriven de la consideración estricta del secreto oficial. En el ámbito de los procesos penales, por ejemplo, deben mantenerse secretas únicamente aquellas diligencias, como los registros domiciliarios o las intervenciones telefónicas, que por su propia naturaleza son confidenciales y de cuya preservación, por el tiempo que sea imprescindible, depende el éxito de la investigación; pero todo lo demás, con el respeto debido a la presunción de inocencia y a la intimidad de las personas, debe estar en el dominio público.

Cabe señalar, sin embargo, otra cuestión esencial relativa a los medios de comunicación y la corrupción: la posibilidad de corrupción de los propios medios de comunicación. La globalización está haciendo desaparecer los medios de información pequeños. Los tiempos heroicos del periodismo pertenecen al pasado. La concentración del poder económico en grandes grupos multimedia internacionales hace peligrar la libertad y el pluralismo informativo. La mayor parte de los ciudadanos se informa casi exclusivamente a través de la televisión, y ésta, tanto pública como privada, con frecuencia carece de transparencia, tanto en los contenidos informativos como en cuanto a las personas o grupos que ostentan sobre tales medios intereses o participaciones de control. Los Estados deben facilitar acuerdos que aseguren la pluralidad en las estaciones de televisión y otros medios de comunicación públicos.

Demasiadas veces estos medios se han visto reducidos a la condición de medios de propaganda de los gobiernos respectivos, de los que la información veraz está manifiestamente ausente. Los medios de información públicos a veces han sido controlados por los políticos y están sujetos a procedimientos de licencia o concesión administrativa. El poder que han obtenido en los últimos años podría darles más independencia, pero por lo general los grandes monopolios periodísticos también están sujetos a presiones políticas. Sin embargo, la fuente de poder más efectiva de los medios de información es, más que lo que publican, lo que saben y ocultan. Es imprescindible, pues, destacar la importancia de la transparencia de los medios de comunicación y sus responsabilidades frente al público. En los últimos años se han venido derogando las leyes *anti-trust* que impedían la concentración de las acciones de los grandes medios de información en manos de un solo accionista. Esto es un grave error, ya que la abolición de la pluralidad y la libertad de información son contrarias a los principios, los ideales y los cimientos de la democracia. En toda sociedad en que las empresas o los grupos de influencia

condicionan el periodismo, la corrupción se desarrolla, oculta en las sombras de las sociedades humanas.

Cuando están involucrados en investigaciones penales, los mismos grupos utilizan cada vez más su predominancia en los medios de información para defender sus procedimientos y distorsionar la verdad. Esas acciones desacreditan las acciones legales iniciadas contra ellos y socavan la credibilidad personal y profesional de los jueces y fiscales encargados de su enjuiciamiento. Esos actos fueron comunicados por Giovanni Falcone hace más de 15 años y desde entonces se han usado repetidas veces. Los Estados deben ser conscientes de ello. La efectiva independencia del poder judicial y la imparcialidad del ministerio fiscal requieren también un estatuto jurídico que asegure a los funcionarios que persiguen la corrupción la necesaria y debida protección frente a ataques injustificados por parte de los inculpados y los medios de información.

Además, cuando se producen esos ataques, son las instituciones las que deben responder en defensa de sus acciones.

La respuesta al desafío de la corrupción debe incorporar a la sociedad civil y a los medios de comunicación. Sólo con ellos podrá alcanzarse el equilibrio, para los gobernantes, entre la presión de quienes les dieron el dinero para sus campañas y quienes les dieron el voto. La Convención recién aprobada establece los cauces para que esa incorporación sea efectiva y decisiva. Sólo entonces podrá empezar a superarse el actual modelo de desarrollo que, lejos de reducir las enormes diferencias entre los pueblos del mundo, la incrementa. Ese modelo no es sostenible; compromete el futuro de todos, y por tanto, debe ser rectificado. Si somos capaces de aprovechar todas sus posibilidades, esta Convención nos sitúa en el buen camino para conseguirlo.

La lucha contra la corrupción: la función crucial de la sociedad civil

Prashant Bhushan

Campaña nacional en pro del derecho del pueblo a la información,
India

Nadie puede dudar que la corrupción entre los funcionarios públicos es uno de los más graves problemas que el mundo enfrenta hoy. Ese es el caso especialmente en los países en desarrollo, donde el problema es más grave. La corrupción no sólo conduce a la pérdida de fondos públicos originalmente asignados a servicios públicos y desarrollo, sino que también tiene otras influencias negativas. Un ex Primer Ministro de la India estima que el 85% de los fondos públicos desaparece como resultado de la corrupción. Aun los fondos que se gastan efectivamente en obras públicas y desarrollo a menudo se gastan en proyectos que quizá no favorezcan el interés público. La mayoría de esos proyectos se seleccionan para optimizar la posibilidad y la escala de los sobornos. Son generalmente grandes proyectos centralizados, donde el dinero fluye a los grandes contratistas a través de una fuente central. Ésa es una de las razones por las que los gobiernos corruptos promueven proyectos centralizados enormes, aunque no sean realmente en beneficio de los pobres. Los grandes proyectos de represas y de riego en la India son un buen ejemplo a este respecto. Esos proyectos no benefician a los pobres. Por el contrario, muchas personas quedan desplazadas y sin vivienda como resultado de tales proyectos, que a menudo benefician a los ricos, especialmente a las grandes empresas. Otra de las razones por las que son promovidos por el gobierno es la oportunidad que ofrecen para los grandes sobornos centralizados. Inevitablemente, eso conduce al crecimiento de las empresas corruptas. Esas empresas poseen poderes enormes, y esto perpetúa el ciclo de la corrupción y mina la responsabilidad de las instituciones. Además, conduce a una mayor alienación de los pobres y socava la democracia.

Los fondos ilícitos adquiridos por los funcionarios públicos corruptos y el poder que esto les confiere fortalecen su situación en el cargo. El dinero ganado por medios ilícitos es uno de los factores principales que garantizan la reelección de los políticos.

La gravedad del problema se puede observar en la India, donde un Ministro del Estado de Punjab ha sido acusado de enriquecimiento ilícito. El volumen total de los bienes excedía el monto de los presupuestos anuales de educación y salud del estado. También se ha calculado que los fondos ilegítimos de los ciudadanos indios en cuentas en bancos extranjeros equivalen al producto nacional bruto total de la India.

La corrupción puede causar una falta de transparencia e instituciones débiles que no son responsables ante su pueblo. Eso conduce a más corrupción y a la potenciación de funcionarios corruptos y empresas corruptas. Posteriormente, eso aumenta el empobrecimiento y la alienación de los pobres y marginados. Las causas

principales responsables del crecimiento y la institucionalización de la corrupción son una cultura de ocultación combinada con una falta de transparencia e instituciones débiles, incluidos los organismos que investigan la delincuencia, y una judicatura que no rinde cuentas. A menudo el régimen jurídico para combatir la corrupción es débil. Sin embargo, en la mayoría de los casos, incluso en la India, el régimen jurídico ha sido debilitado por las instituciones corruptas.

La India tiene una ley amplia y fuerte contra la corrupción y, sin embargo, muy pocos de los innumerables funcionarios públicos corruptos son aprendidos y sometidos a la justicia. Eso se debe en parte a una cultura de la ocultación, que proviene de no tener una ley adecuada para dar vigencia al derecho a la información y a la persistencia de la Ley del secreto oficial de la época colonial. Esa Ley tipifica como delito la conducta de los funcionarios públicos que revelan cualquier información que hayan adquirido en su capacidad oficial, todo lo contrario de las disposiciones de una ley de protección de los denunciantes. Tales leyes dificultan la detección de la corrupción. Una corrupción igualmente importante, de raíces profundas y generalizada, también ha afectado a los organismos de represión y a su judicatura. En consecuencia, es más fácil para los corruptos evitar la responsabilidad y el castigo, si alguna vez son enjuiciados.

Una campaña eficaz sobre el derecho a la información a cargo de la sociedad civil ha dado lugar a la promulgación de leyes de transparencia por muchos estados y por el Parlamento Nacional. Sin embargo, en la mayoría de los casos esas leyes no son suficientemente fuertes y niegan invariablemente el acceso a los archivos oficiales y la correspondencia de los funcionarios públicos. Es más, la aplicación de esas leyes es todavía deficiente, en particular en ciertas regiones del país donde no hay una sociedad civil fuerte y organizada. También ha habido tentativas de reformar y fortalecer las instituciones encargadas de la rendición de cuentas. Recientemente, como resultado de la intervención de la Corte Suprema, el organismo principal que investiga la corrupción se ha liberado del control directo del Gobierno y ha sido colocado bajo la supervisión de una Comisión de Vigilancia estatutaria independiente. La corrupción ha infiltrado el poder judicial, que en gran parte no funciona debido a una sobrecarga de trabajo. Aunque el problema de la judicatura se reconoce en todo el mundo, no hay ningún movimiento organizado de las sociedades civiles para promover las reformas judiciales. Los que ocupan puestos de poder en gran parte son corruptos y saben que un poder judicial corrupto y que no funcione les permitirá escapar al castigo, aun cuando se los capture. Otro problema es la opacidad de algunos centros financieros internacionales, en particular los ubicados en paraísos fiscales, que proporcionan métodos fáciles y seguros para obtener y retener la riqueza ilícita.

Posibles soluciones y la función de la sociedad civil

Del análisis anterior se desprenden posibles soluciones al problema y la función crucial que la sociedad civil desempeña en su puesta en práctica. Quedó claro de la experiencia de la Campaña nacional en pro del derecho del pueblo a la información (NCPRI) que la transparencia en todos los aspectos de la función pública es, con mucho, la medida más importante para disuadir la corrupción, particularmente cuando se la combina con una sociedad civil organizada y atenta. Si el pueblo tuviera conocimiento de las transacciones oficiales que tienen lugar, sería

cada vez más difícil ocultar la corrupción. Las audiencias públicas Jan Sunvais, organizadas por NCPRI, por ejemplo, demuestran que la exposición pública obliga a los funcionarios corruptos a rendir cuentas.

Para dar una imagen más clara del problema de la actualidad, sería útil mostrar cómo se utilizaron las audiencias públicas anteriores para exponer la corrupción en la India. Los que tengan interés pueden obtener una historia detallada de la campaña en pro del derecho a la información en la India. Las audiencias públicas se han utilizado para exponer la corrupción en la ejecución de diversas obras de desarrollo en pueblos como Panchayats y su distrito municipal. Antes de tales audiencias, voluntarios de la NCPRI juntaron registros y documentos oficiales (principalmente cuentas y detalles de los trabajos realizados) en relación con los proyectos de desarrollo de caminos, vivienda para los pobres, planes de generación de empleo y pequeños proyectos hídricos. Esos registros fueron examinados por voluntarios (que verificaron si los trabajos inscritos en los registros oficiales en verdad se habían realizado y si se habían pagado todos los salarios). En la mayoría de los casos, la información incluida en los registros oficiales no coincidía con la información obtenida sobre el terreno. Se celebró una audiencia pública después de una considerable campaña de publicidad en la zona local. Se invitó a todos los residentes, funcionarios públicos y supervisores interesados. Se pidió también a algunos funcionarios públicos conocidos y periodistas que actuaran como testigos en esas audiencias.

En las audiencias, se leyeron en voz alta públicamente las características salientes de los registros oficiales y se pidió a los residentes que, en razón de su experiencia personal, podían impugnar los registros, que hicieran uso de la palabra. Éstos indicaron las razones por las que creían que los registros eran falsos. Declararon que, aunque en los registros se indicaban las personas que habían recibido salarios, éstas no los habían recibido o habían recibido sustancialmente menos de lo que figuraba en los registros. Sostuvieron además que era falsa la información de los registros según la cual se habían instalado bombas manuales en virtud del proyecto. Se invitó luego a los funcionarios involucrados a que contestaran a las imputaciones. La mayoría de los funcionarios que asistieron a las audiencias intentaron ofrecer alguna explicación. Los residentes de la localidad presentes de inmediato mostraron que las explicaciones eran falsas. Las audiencias expusieron al público la corrupción a nivel local. Posteriormente, condujeron a la adopción de medidas inmediatas contra los funcionarios y, en algunos casos, a la devolución de los fondos. Las audiencias despertaron enorme interés, en particular entre los pobres y los miembros de los sectores marginados de la sociedad, que anteriormente se habían sentido indefensos e incapaces de luchar contra los funcionarios corruptos. La exposición pública de tales funcionarios confirmó poder. Las audiencias también demostraron que el poder de la información puede exponer la corrupción y permite lograr una mayor rendición de cuentas.

A pesar de que las audiencias públicas se han convertido en un instrumento útil para exponer y combatir la corrupción a nivel de la comunidad, no son un medio para combatir la corrupción en mayor escala, como en el caso de los contratos complejos negociados por los funcionarios de gobierno de alto nivel. Para exponer tal corrupción de alto nivel, necesitamos organizaciones de la sociedad civil y expertos independientes motivados que conozcan la estructura de esos sectores y

cuenten con fondos. El Centro para la Integridad Pública en los Estados Unidos de América ha tratado de utilizar la Ley sobre la libertad de información para obtener acceso a información básica relativa a tales contratos, por ejemplo, los contratos de reconstrucción del Iraq. Sin embargo, se necesita información más detallada que pueda utilizarse con valor probatorio en actuaciones judiciales. Lamentablemente, la mayoría de las leyes sobre la libertad de información, incluida la ley promulgada recientemente en la India, no permiten el acceso a tal información. Hasta un escrutinio informado limitado a cargo de expertos independientes podría ser útil para exponer la corrupción en tales contratos.

El éxito de las audiencias públicas permitió intensificar la campaña en pro del derecho a la información, y con el tiempo esto dio lugar a la promulgación de leyes sobre el derecho a la información en unos diez estados y en el Parlamento de la India. También produjo una demanda de acceso a la información sobre los antecedentes penales y el patrimonio de los candidatos que participan en elecciones. Diversas organizaciones de la sociedad civil presentaron a la Corte Suprema peticiones de interés público para garantizar sus derechos. La Corte Suprema aceptó esas peticiones de audiencias y dictaminó que el acceso libre a la información era un derecho fundamental de los ciudadanos y necesario para dar vigencia a la democracia. Por primera vez, en las elecciones recientemente celebradas en cinco estados, los candidatos estuvieron obligados a revelar bajo juramento sus antecedentes penales y su patrimonio y sus deudas. Se descubrió que el mero requisito de presentar esa información disuadió a varios candidatos con antecedentes penales y patrimonio no explicado de participar en las elecciones. Diversos grupos de la sociedad civil, incluida la NCPRI y Transparencia Internacional, ayudaron a resumir esa información y colocar los resultados en el dominio público. La participación activa de la sociedad civil podrá exponer a los candidatos que han hecho declaraciones falsas y han obtenidos fondos ilícitos como resultado de la corrupción. Una sociedad civil atenta que vigile y siga las acciones de los representantes elegidos, en particular teniendo presente lo que habían prometido durante sus campañas, insistirá en que todos los candidatos sean más responsables ante el público en las elecciones futuras. Esa vigilancia indudablemente será un incentivo enorme para que los candidatos mantengan su integridad.

En la actualidad, el progreso tecnológico permite grabar en vídeo todas las oficinas públicas durante horas de trabajo y mantener esos registros en el dominio público con fines de información pública. Si bien no eliminará la corrupción, tal transparencia sin duda cerrará muchas puertas a la corrupción. Por ejemplo, un grave problema es la negativa continua de la policía a registrar denuncias penales a menos que “se engrasen sus manos”. Eso no sería posible si en las comisarías de policía hubiera un registro de vídeo accesible que mostrara la interacción entre la policía y el denunciante. Otras oficinas del gobierno que tratan con el público, como la Oficina del Impuesto a la Renta, la Oficina Municipal de las Empresas y la Oficina de Electricidad, también podrían utilizar tal sistema. Aunque los funcionarios públicos pueden objetar ese tipo de medidas, no hay ninguna razón legítima para mantener una falta de transparencia cuando se trata de vigilar la forma en que los funcionarios públicos cumplen sus funciones oficiales.

Aparte de elaborar y aplicar leyes fuertes y amplias para asegurar la transparencia y el derecho a la información, el marco jurídico también debe incluir

leyes que aseguren la protección de los denunciantes cuya función primaria es exponer la corrupción. Eso debe incluir protección contra la victimización por el gobierno y contra la posible violencia. La India está empezando a ver el espectro de la violencia desencadenada contra los denunciantes. Además, en muchos países el secreto bancario hace que los agentes de los órganos de represión no puedan establecer una sociedad exenta de corrupción. Ese secreto bancario debe abolirse si se quiere combatir eficazmente la corrupción. Después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, ha aumentado la percepción, aun en los países prósperos, de que los sistemas bancarios permiten a los terroristas y otros delincuentes ocultar sus fondos y transferirlos sin que sean detectados. Acogemos con beneplácito la asistencia recíproca en asuntos penales propuesta en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Sin embargo, creemos que es mucho lo que queda por hacer. La India ha presenciado y experimentado el lento proceso necesario, en particular respecto de la política del secreto bancario de algunos países, cuando se procura reunir información para la investigación de los delitos penales. La sociedad civil internacional debe unirse para ejercer presión sobre las naciones que permiten la reglamentación del secreto financiero.

Los países donde la corrupción prospera también tienen poderes judiciales débiles y corruptos. Los Estados que desean combatir seriamente la corrupción deben iniciar urgentemente reformas judiciales y asegurar que el sistema de justicia penal funcione adecuadamente. En la India, asegurar el funcionamiento eficaz del sistema de justicia penal y la reforma judicial son problemas importantes. Esto se debe a que los jueces de los tribunales superiores están totalmente exentos de rendir cuentas. Los jueces de la Corte Suprema y los Tribunales Superiores sólo pueden ser removidos por juicio político, procedimiento que ha resultado completamente impráctico. Ni siquiera se puede investigar a un juez por un delito penal sin el permiso previo del Presidente de la Corte Suprema de la India. Además, la persona que presente una alegación contra un juez, aun cuando esté justificada, puede ser castigada por desacato a la autoridad. Sólo una acción firme de la sociedad civil puede catalizar tales reformas.

No obstante, hay que dar crédito a la judicatura de la India por las reformas muy necesarias que ha promovido utilizando el instrumento del Litigio de Interés Público (acción judicial privada). En algunos casos, ese instrumento también ha sido utilizado con éxito por la sociedad civil.

En resumen, puede concluirse que una sociedad libre de corrupción debe tener:

- Leyes fuertes y adecuadas, como las leyes contra la corrupción, las leyes sobre el derecho a la información y las leyes para proteger a los denunciantes.
- Instituciones fuertes, independientes y que funcionen adecuadamente para hacer cumplir la obligación de rendir cuentas, como los organismos investigadores, las comisiones de vigilancia y la judicatura.
- Una sociedad civil organizada y atenta que vigile la conducta de los funcionarios públicos y exponga la corrupción. Hasta que se disponga de leyes e instituciones adecuadas, es la sociedad civil la que debe llamar a

cuentas al gobierno mediante las campañas públicas. En definitiva, es sólo un movimiento de las sociedades civiles potente el que puede romper el círculo vicioso de la corrupción en cualquier sociedad.

La función de la sociedad civil y los medios de comunicación en la creación de una cultura contra la corrupción: la experiencia de Panamá

José Antonio Sossa

Fiscal General del Estado, Panamá

Convertida en un flagelo universal, la corrupción es hoy una amenaza de proyecciones alarmantes. Para combatirla se requiere una cruzada en que estén comprometidas la sociedad y todas las instituciones estatales y civiles.

Los medios de comunicación tienen una función crucial en el desarrollo y fortalecimiento cualitativo de la sociedad. La sociedad de hoy ha cambiado extraordinariamente desde el comienzo del siglo XX, gracias a las mejores comunicaciones y el desarrollo tecnológico. La labor de los medios ha colocado el planeta en la palma de nuestras manos, con su labor de informar, orientar, educar y entretener, como ha sostenido Harold Laswell.

No obstante, tal progreso también ha creado una cierta distancia entre el individuo y la realidad del mundo en el que vive. En ese espacio, los medios de comunicación reinan soberanos, apoyándose en la libertad de expresión. En ese espacio, se crean las percepciones o la forma como la sociedad percibe determinados hechos o situaciones, a partir de la información proporcionada por estos medios. En mi opinión, los medios de comunicación pueden contribuir mucho a la lucha contra la corrupción.

En la Declaración Universal de Derechos Humanos, la libertad de expresión se explica en el Artículo 19:

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.”

Los medios de comunicación tienen la obligación de utilizar esa libertad con sensatez y con responsabilidad. La libertad de expresión puede ser y es objeto de abusos. Esos abusos se perciben cuando en dos o tres medios de un mismo país se pueden encontrar hasta tres versiones distintas respecto a un mismo hecho. El peor caso de abuso se da cuando ninguno de ellos reproduce la verdad.

También es motivo de alarma la manera como los medios se convierten en ocasiones en tribunas para solventar situaciones que, sin sustentación, afectan la reputación de personas. Por descuido o malicia, o para promover su propia agenda política, los medios de comunicación pueden dañar la dignidad y la reputación de los individuos que no tienen acceso a un foro público para defenderse. A menudo, la ley no proporciona ninguna defensa a tales individuos. En vez de defender las normas más altas, los medios de comunicación a veces pueden convertirse en una fuente de calumnia implacable e insulto.

En su “Carta a un periodista joven”, Juan Luis Cebrián escribe apropiadamente:

“Hablar es un privilegio de todo ciudadano libre, no de una casta social o profesional constituida por periodistas, ostentadores de un carné o de un diploma. La libertad de expresión no es nuestra, sino de nuestros lectores. Bastante es que sepamos administrarla con prudencia, sin zafiedad y sin miedo.”

Cifras publicadas recientemente por Latinobarómetro, una encuestadora regional, respecto de la confianza de la opinión pública de América Latina en los medios de comunicación, indican que esta cayó de un 50% en 1998 a un 36% en 2003.

La encuesta también indicó que tanto en los medios de comunicación como en la sociedad la transparencia es considerada como un mecanismo de lucha contra la corrupción. Una parte importante de la función de los medios es sumarse a los que promueven la transparencia como un medio de eliminar la cultura de la ocultación en la cual puede prosperar la corrupción.

Las limitaciones a la libertad de expresión deben considerarse con gran sospecha. Tales limitaciones restringen no sólo lo que los periodistas pueden decir, sino también lo que la sociedad tiene derecho a saber. Es más, los medios de comunicación han desempeñado funciones esenciales en la democratización de nuestros países. Han defendido la libertad de expresión, que ha sido un arma potente en la batalla contra las formas no democráticas de administración.

La corrupción es un enemigo enorme que requiere la acción coordinada de todos los poderes democráticos para asegurar una sociedad más justa y más estable. Los medios de comunicación son uno de esos poderes, y la única manera de garantizar su credibilidad y autoridad es mantener los estándares más altos de profesionalismo.

En la lucha para promover una cultura contra la corrupción, los medios y la verdad que publican deben ser aliados incondicionales en la defensa del imperio de la ley, aliados en la lucha del Estado contra la delincuencia.

En Panamá, acabamos de proponer una iniciativa conjunta pionera a los periodistas y dueños de medios de comunicación para que sean ellos mismos quienes vigilen y evalúen los casos de calumnia o el incumplimiento de los valores éticos profesionales. Tenemos plena conciencia de las consecuencias del abuso de la libertad de expresión. También comprendemos la necesidad de la autocrítica para evitar que los casos lleguen a los tribunales. Si llegasen a los tribunales, tendría que ser como consecuencia de la asunción de responsabilidad por sus propias acciones por los medios de comunicación y los periodistas, promoviendo de esta forma la transparencia.

Somos defensores decididos de la libertad de expresión como una importante manifestación democrática; de la transparencia como forma de lucha contra la corrupción; y de las sanciones contra quienes abusen de esas conquistas en detrimento de la sociedad. Las sociedades deben insistir en la consolidación de sus instituciones democráticas, y defender cada logro que signifique erradicar formas corruptas de comportamiento.

Conclusiones

Tanto los Estados como el sector privado son responsables de prevenir, combatir y eliminar la corrupción.

La administración pública

Las instituciones que son vulnerables a la corrupción, incluidos los organismos encargados de hacer cumplir la ley, las oficinas de recaudación de impuestos y otras instituciones públicas, deben estar sujetas a una mayor supervisión.

La sociedad civil

La participación de la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación, es fundamental para combatir y prevenir la corrupción.

La presión de la sociedad civil ha obligado a los gobiernos a realizar y aplicar reformas importantes que combaten la corrupción.

Las audiencias públicas para vigilar el gasto público son vitales para asegurar que los recursos se hayan utilizado para los proyectos a los que estaban destinados.

Las organizaciones de la sociedad civil deben adoptar códigos de ética y deben estar dispuestas a establecer una rigurosa reglamentación interna para promover la transparencia, la integridad y la buena gobernanza.

La sociedad civil debe desempeñar un papel importante en esferas en que los gobiernos, el sector privado y los organismos intergubernamentales no han logrado combatir eficazmente la corrupción.

Los medios de comunicación

La sociedad civil necesita acceso a la información para llamar a cuentas al gobierno. Es también esencial que la sociedad civil se organice, para aumentar su capacidad de exigir el acceso a la información gubernamental y vigilar constantemente la administración y las funciones públicas.

Una prensa libre e independiente aumenta la toma de conciencia por el público de los efectos perjudiciales de la corrupción y equipa a los ciudadanos con información sobre los órganos responsables.

Es necesario realizar campañas contra la corrupción para promover la aprobación de códigos de ética uniformes.

La sociedad civil y los medios de comunicación deben desempeñar un papel importante en el seguimiento y la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

La sociedad civil y los medios de comunicación deben desempeñar una función protagónica en los países donde falta la voluntad política para combatir la corrupción. Ahora bien, las organizaciones no gubernamentales deben aceptar el reto de mantener su propia legitimidad y transparencia.

Los medios de comunicación deben cumplir un papel importante notificando los casos de corrupción y aumentando la toma de conciencia sobre las políticas contra la corrupción, y también proporcionando información que permita prevenir y combatir la corrupción.

Una sociedad civil transparente debe poder vigilar las acciones y la riqueza de los candidatos a cargos públicos superiores.

Es esencial que se respeten la profesión y el trabajo de los periodistas, incluido el derecho no de revelar sus fuentes de la información.

Sin perjuicio del principio de la libertad de expresión, los medios de comunicación tienen la grave responsabilidad de asegurar la integridad de la información que manejan.

Los medios de comunicación deben ser transparentes en su manejo de la información y nunca deben actuar como un instrumento político.

Grupo 3

Medidas legislativas para aplicar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

El enfoque legislativo de la lucha contra la corrupción

Lord Russell Johnston

ex Presidente, Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa

En las conferencias que tratan un amplio y complejo conjunto de problemas, hay siempre el peligro de que los detalles abrumen las principales propuestas de modo que, según el viejo dicho popular, “el bosque no deja ver la madera”.

Dado que la corrupción es esencialmente una evasión de la legislación, me atrevo a señalar que no es la ley lo que más cuenta, sino la forma en que está determinada por la eficacia de las estructuras administrativas y judiciales a través de las que opera y la cultura política y económica del país en que se aplica. Y cuando un país está envuelto profundamente en la corrupción —cuando cohecho es un aspecto aceptado de la vida diaria, una parte necesaria de los ingresos de policías y funcionarios— su eliminación es extremadamente difícil.

En el avión en que viajé leí, en uno de esos populares semanarios políticos de los Estados Unidos, una entrevista corta con Mikhail Saakashvili, que condujo la denominada “Revolución Rosa” en Georgia. Cito una de sus respuestas:

“Necesitamos desarraigar la corrupción y hacerlo paso a paso. Pero el tiempo que tenemos es limitado. Necesitamos primero crear unidades de investigación de élite pequeñas, con personas bien remuneradas seleccionadas con ayuda del FBI y otros organismos de represión encargados de investigar la corrupción. No podemos hacer nada económicamente si no podemos combatir la corrupción. Pero para combatir la corrupción el gobierno debe ser fuerte, con suficientes ingresos para mantener fuerzas armadas y de policía, el aparato de seguridad, los tribunales. Se trata entonces de una situación ‘Catch-22’: ¿qué se debe hacer primero?”

Conocí a Mikhail en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y posteriormente durante su breve período como Ministro de Justicia de Georgia. Le deseo el mejor de los éxitos, ya que tiene que trepar una enorme montaña. Cito su respuesta no sólo porque ésa es una situación actual, sino también para recalcar que es un problema de muchos países subdesarrollados que a menudo empeora, en vez de mejorar, a raíz de las medidas tomadas por los países desarrollados: el juicio de Elf en Francia es sólo un ejemplo. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, hay investigaciones en marcha respecto de vastas sumas supuestamente reservadas para el soborno con el fin de obtener un contrato de defensa en Arabia Saudita. En Alemania, si no estoy equivocado, el soborno no es un delito.

Quiero hacer dos cosas. Primero, quiero responder al tema de nuestra reunión enumerando las esferas en que se requiere una acción legislativa; y segundo, para finalizar, quiero centrar la atención en una polémica propuesta tratada en la Conferencia de los Presidentes de ambas cámaras de las Asambleas Parlamentarias Europeas, celebrada en Estrasburgo (Francia), en mayo de 2000. En mi calidad de Presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en ese momento,

presidí esa conferencia, en la que participó México, y supongo que a eso se debe mi presencia hoy aquí. Es posible hacer una lista muy larga, de manera que me limitaré a tres esferas:

- El gasto público y las adquisiciones públicas figuran en primer lugar en mi lista. En toda licitación competitiva para obras públicas, siempre existe el riesgo del soborno: de hecho, en muchos países se considera normal pagar un cierto porcentaje para obtener un contrato. A menudo, ¡la magnitud del porcentaje es más significativa que la aceptabilidad de la oferta! La auditoría independiente de todo el gasto público es esencial. Y siempre hay que recordar que también puede corromperse a los auditores, como se puso de manifiesto en el caso Enron en los Estados Unidos. Las leyes sobre libertad de la información son pertinentes a este respecto.
- El blanqueo de capitales es un problema enorme. Según el Fondo Monetario Internacional, la cantidad de “dinero sucio” en circulación está ahora cerca del 5% del producto interno bruto (PIB) del mundo. Esto se ha visto facilitado por la liberalización de los flujos de capital pero, con la cooperación de los bancos y la promulgación de legislación que permita la incautación de los patrimonios no explicados, puede contrarrestarse.

Sin embargo, debemos definir claramente la situación a la que hacemos frente. El promotor principal de la Conferencia de Estrasburgo sobre la Corrupción fue Luciano Violante, entonces Presidente de la Cámara de Diputados de Italia. Tiene un historial impecable de lucha contra la corrupción. Quiero citar una parte pequeña de las pruebas que ha acumulado porque son particularmente escalofrantes:

“En 1993, cuando era Presidente del Comité Parlamentario contra la Mafía, solicité a un testigo del Estado información sobre las inversiones y las técnicas de blanqueo de capitales utilizadas por su organización.

“Su respuesta fue ‘Si usted tiene algún dinero para invertir, ¿qué haría?’

“Le contesté que ‘solicitaría el asesoramiento de un experto’, y el respondió ‘Es lo que hacemos nosotros. Si la inversión resulta sólida, ¿qué hace entonces?’

“ ‘Vuelvo siempre a ese mismo experto’, fue mi respuesta.

“ ‘Exactamente como nosotros. Y si resulta ser una mala inversión, ¿qué hace usted?’

“ ‘Busco a otro experto’.

“ ‘Eso hacemos nosotros. Pero primero matamos al primer experto y nos aseguramos de que el segundo sepa lo que hemos hecho. Ésa es la diferencia entre ustedes y nosotros’.”

Pero los realmente astutos no asesinan. El asesinato puede eliminar un obstáculo pero hace mucho ruido. La corrupción es silenciosa y gana un cómplice.

- La probidad de las instituciones públicas, especial y principalmente, el parlamento y el poder judicial. La corrupción prospera cuando las

instituciones del Estado son débiles, cuando la permiten las lagunas en las políticas gubernamentales sobre los regímenes reglamentarios. Menciono de paso, aunque es importante, que alguna corrupción surge directamente como resultado de la complejidad excesiva de las leyes, los reglamentos, las licencias y los procedimientos administrativos. Éstos deben ser lo más claro, sencillos y transparentes posibles. Debe haber reglas de conducta estrictas para los parlamentarios y también reglas estrictas para la financiación de los partidos políticos. A mi juicio, hay varios países que tienen graves problemas en este sentido, ya que podemos presenciar casi abiertamente la conexión entre los donantes financieros y los partidos políticos. Finalmente, la ley tiene la tarea difícil pero esencial de proteger una prensa libre e investigadora, pero impidiéndole utilizar su poder para explotar la privacidad o parcialmente para promover un programa político.

Todo esto requeriría un profundo cambio de actitud, pero creo que con el presente enfoque no se están obteniendo resultados. Y requeriría la coordinación del cambio legislativo. Según Luciano Violante, “el hecho de que la delincuencia se haya globalizado requiere como respuesta la globalización del imperio de la ley”.

El fortalecimiento de los compromisos y la creación de capacidad por intermedio de la Red de Parlamentarios Africanos contra la Corrupción

Augustine Ruzindana

Miembro del Parlamento, Jefe de Parlamentarios contra la Corrupción,
Uganda

El 5 de febrero de 1999, miembros de Parlamentos de 10 países africanos que asistieron a un seminario en Kampala titulado El Parlamento y la Buena Gobernanza: Un Nuevo Programa para Controlar la Corrupción en África dieron a conocer la siguiente declaración:

“La corrupción plantea un peligro grave al bienestar de los pueblos africanos y al desarrollo de sus países. La corrupción desvía recursos escasos de las necesidades humanas básicas y destruye la confianza en la integridad de nuestras instituciones.

“La corrupción se puede controlar mejor fortaleciendo los sistemas de rendición de cuentas, la transparencia y participación del público en los procesos de gobernanza de nuestros países. Es esencial que desarrollemos relaciones saludables y equilibradas entre el estado, la sociedad civil y el mercado y que los parlamentos se fortalezcan como instituciones eficaces de rendición de cuentas supervisando las políticas y las acciones de los gobiernos.

“Estamos seguros de que es posible avanzar en los esfuerzos por controlar la corrupción. Aunque la corrupción sigue siendo un problema muy grave en muchos países africanos, hay cada vez más pruebas de los progresos que se logran. Creemos que es posible aplicar las enseñanzas extraídas de las campañas anteriores y las mejores prácticas para luchar contra la corrupción en toda el África.

“Nuestra participación en este seminario de una semana de duración ha revelado el gran valor de las reuniones de los parlamentarios africanos para compartir la información, la experiencia y las lecciones aprendidas a fin de fortalecer a los parlamentos en la lucha contra la corrupción. Es imperativo que aprovechemos esta experiencia manteniendo los contactos y dirigiéndonos a los parlamentarios y las organizaciones parlamentarias en toda el África.

“En consecuencia, por la presente establecemos la Red de Parlamentarios Africanos contra la Corrupción (APNAC) para fortalecer el compromiso y la capacidad de los parlamentarios africanos de luchar contra la corrupción mediante:

- El aumento del compromiso y la capacidad de los parlamentos africanos de exigir la rendición de cuentas, con particular referencia a las cuestiones financieras;

- El intercambio de información sobre las lecciones aprendidas y las mejores prácticas;
- La realización de proyectos para controlar la corrupción;
- La cooperación con organizaciones de la sociedad civil con objetivos compartidos.”

Desde su formación, APNAC ha organizado talleres y seminarios y ha participado en conferencias, talleres y seminarios organizados por otras organizaciones de lucha contra la corrupción. La actividad más reciente de APNAC fue una conferencia celebrada en Nairobi del 3 al 4 de noviembre de 2003. Entre los temas examinados figuró la Convención de la Unidad Africana sobre la prevención y represión de la corrupción y los delitos conexos. Fui reelegido Presidente de un Comité Ejecutivo de ocho miembros.

Junto con la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC), el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el 5 de noviembre de 2003 se celebró un taller sobre la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo para los Parlamentarios del África oriental que habían participado en la conferencia de APNAC.

En la conferencia de Nairobi, APNAC anunció la creación de un premio anual que se concedería a un africano que hubiera aportado una contribución excepcional y reconocible a la lucha contra la corrupción. El primer receptor de ese premio fue el Presidente Mwai Kibaki de Kenya, en reconocimiento de las medidas tomadas por su Gobierno para limpiar la judicatura y también por haber atacado la corrupción de alto nivel incautando los activos y las empresas de personas a las que se estaba investigando en relación con una enorme estafa financiera en Kenya. Con la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, el cumplimiento de las disposiciones de la Convención será uno de los criterios para la admisibilidad de candidaturas para el premio.

La próxima actividad importante de APNAC es una conferencia que se celebrará en Nigeria en 2004, para parlamentarios de los países de África occidental. En esa conferencia, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción será examinada junto con la Convención de la Unidad de Africana contra la corrupción.

El año pasado, APNAC participó en la formación de GOPAC y pasó a ser su centro regional. GOPAC, que tiene objetivos similares a los de APNAC, está encabezando la formación de otras redes de parlamentarios en América Latina, Europa oriental y Asia. Está claro, por consiguiente, que los parlamentos ya tienen una infraestructura interna que se puede utilizar para aplicar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y fomentar la toma de conciencia sobre esa Convención. Además, la Convención contempla la adopción de las medidas legislativas y de otro tipo requeridas para tipificar como delitos los actos mencionados en la Convención. APNAC ya está empeñada en facilitar esas actividades respecto de la Convención de la Unión Africana y hará lo mismo respecto de la Convención de las Naciones Unidas.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

La aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es un hito significativo, ya que proporciona a los que luchan activamente contra la corrupción una norma universal como patrón para medir la actuación de los países. Los activistas contra la corrupción a menudo son considerados por los gobiernos como equivalentes de subversivos políticos. Con esa Convención, alguien involucrado en las actividades contra la corrupción será considerado un activista en pro de los conceptos de democracia, derechos humanos o protección del medio ambiente, aunque éstos con demasiada frecuencia provoquen la cólera de sus gobiernos.

Con respecto a los parlamentos, la Convención de las Naciones Unidas insta a los Estados partes a que desarrollen, mantengan y apliquen políticas contra la corrupción y establezcan prácticas encaminadas a prevenir la corrupción. En algunos países, el proceso de ratificación incluye la aprobación por sus parlamentos. Nada de esto se puede realizar sin la participación de la legislatura de cada país.

Las legislaturas nacionales tienen que promulgar nuevas leyes o fortalecer las leyes y las instituciones existentes en las siguientes esferas:

- Tipificar como delitos penales la corrupción, el blanqueo de capitales, el desfalco, el enriquecimiento ilícito, el abuso del cargo, etc.;
- Establecer o fortalecer las instituciones de lucha contra la corrupción y los organismos de la auditoría;
- Proteger a los informantes, los denunciantes, los fiscales, los investigadores de la corrupción y los oficiales judiciales que entienden en los casos de corrupción;
- Prevenir la utilización del producto de la corrupción para financiar a los partidos políticos, las campañas y las elecciones;
- Obtener acceso a la información;
- Confiscar e incautar el producto de la corrupción;
- Crear órganos encargados de vigilar y hacer cumplir los códigos de conducta de los funcionarios públicos.

Aunque la lucha contra la corrupción es una responsabilidad ejecutiva, los parlamentos, en virtud de su función de supervisión están en mejores condiciones para crear un entorno favorable para luchar contra la corrupción en cooperación con la sociedad civil y los medios de comunicación.

Los parlamentos también pueden dar a conocer la Convención con la participación de la sociedad civil y los medios de comunicación. En el marco de su función, los Miembros de Parlamentos deben interactuar con la sociedad civil y sus grupos constituyentes. Además, los parlamentos realizan sus actividades normales en presencia de los medios de comunicación y el público. Tales prácticas parlamentarias tienen el efecto de aumentar la toma de conciencia por el público.

En conclusión, quiero señalar que la aplicación de la Convención sólo puede tener éxito si los parlamentos participan plenamente como asociados. El sistema de

las Naciones Unidas trata en general con gobiernos, o sea, el ejecutivo. Sin embargo, si las Naciones Unidas siguen con tal práctica, la aplicación de la Convención concluirá al nivel de la ratificación y la adhesión. Los parlamentos deben participar estableciendo legislación apropiada sobre lucha contra la corrupción y sobre la buena gobernanza.

Eso, junto con el cumplimiento obligatorio de la observancia mediante la función de supervisión del parlamento, es esencial para el éxito de la aplicación de la Convención.

Por consiguiente, esto significa que la capacitación, la asistencia técnica y otros mecanismos de formación de capacidad contemplados en la Convención deben incluir también a los parlamentos. Es ya una grave omisión que los parlamentos no hayan sido incluidos en la evolución y formulación de la Convención. Sin embargo, será un error aún más grave que los parlamentos no participen en la aplicación de la Convención. Sin que los parlamentarios adquieran un sentido de participación en la Convención, la promulgación de las leyes necesarias para aplicarla puede resultar más difícil y las tareas de vigilar la observancia y la aplicación pueden convertirse en un mero ejercicio ordinario de relaciones públicas.

La APNAC se compromete a popularizar la Convención y también a hacer que nuestros centros nacionales faciliten la aprobación de la legislación necesaria para aplicarla. Éste, sin embargo, no puede ser un asunto unilateral: invitamos a las Naciones Unidas a que colabore con nosotros, ya sea directamente o a través de GOPAC.

Asistencia que puede prestar la Asociación Internacional de Abogados en la promoción y aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Fernando Pombo

Secretario General de la Asociación Internacional de Abogados,
España

Quiero agradecer a las Naciones Unidas la oportunidad de hacer uso de la palabra en esta ocasión extraordinaria. La firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es un logro histórico en la batalla en curso contra la corrupción. En mi calidad de Secretario General de la Asociación Internacional de Abogados (AIA), es un gran honor para mí asistir a este acontecimiento. También transmito los saludos más cordiales de nuestro Presidente, el Embajador Emilio Cárdenas, que no pudo lamentablemente unirse a nosotros para celebrar este hito.

Cuando era un joven estudiante universitario, me enseñaron el sentimiento renombrado de Tucídides, reflejado en 1887 en una carta de Lord Acton a Mandell Creighton: “El poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe totalmente”. Creo que esta cita tiene un valor universal, y nos desafía a que nunca olvidemos o subestimemos la presencia desestabilizante de la corrupción.

La comunidad internacional ha realizado varias actividades para combatir la corrupción a los niveles nacional y regional. Durante cada etapa, los métodos examinados y desarrollados han experimentado transformaciones que ayudaron en último término a preparar el proyecto inicial de la Convención. El proceso de redacción de la Convención de dos años fue arduo; muchos delegados y funcionarios se reunieron y examinaron los muchos factores contribuyentes y las cuestiones más importantes para la comunidad mundial. Aunque ya se han establecido varias iniciativas para frenar los niveles de la corrupción, el acontecimiento de hoy es una demostración maravillosa de la dedicación y el acuerdo de la comunidad internacional para fortalecer la campaña contra la extorsión y proporcionar un estándar integral de los principios para vigilar y combatir la corrupción.

De las experiencias observadas en todo el mundo resulta evidente desde hace muchos años que la corrupción ha sido como una peste, que ha infectado esencialmente los valores básicos de los países y sus gobernantes y ha destruido los derechos fundamentales humanos y comerciales. De manera alarmante, su presencia no ha estado circunscrita a ciertas regiones. Las percepciones de la corrupción también varían considerablemente. La corrupción tiene un efecto corrosivo sobre la sociedad y las cuestiones fundamentales, como el imperio de la ley.

Barreras de muchas clases minan los esfuerzos para combatir la extorsión; una de dichas barreras es la corrupción en el sistema judicial. La corrupción a todos los niveles del poder judicial, incluidos los abogados, es en particular preocupante ya que excluye la utilización eficaz de los instrumentos jurídicos adecuados para prevenir la corrupción. Las investigaciones realizadas para determinar el grado del cohecho en los partidos políticos y las medidas recientes tomadas por el Presidente

Kibaki de Kenya para librar al sistema judicial de su país de la corrupción revelan no sólo las diferentes formas de extorsión, sino también la naturaleza compleja y dinámica de la corrupción y su presencia en ambos dominios.

La corrupción ha sido un problema prevalente, que a menudo devasta el marco interno del gobierno. Tal daño, a su vez, hace que el gobierno sea menos eficiente, eficaz o imparcial. Lamentablemente, la corrupción desalienta normalmente a los inversionistas internacionales de invertir en un país, retrasando de esta forma el desarrollo económico e impidiendo el crecimiento social y personal. A menudo, se malversan los fondos asignados al desarrollo de programas y servicios esenciales, haciendo que no se pueda prestar asistencia a los individuos correctos.

Por otro lado, según hemos comprobado, la respuesta mundial a la Convención ha sido muy positiva. Los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales han colaborado estrechamente para establecer una serie de pautas para combatir la extorsión. La Convención es un instrumento profundo y marca el comienzo de un régimen internacional que vigilará adecuadamente la corrupción. Varios gobiernos, organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones participaron en la planificación preliminar y la redacción general de la Convención. Organizaciones tan diversas como Transparencia Internacional y la Cámara de Comercio Internacional colaboraron en la elaboración de legislación contra la corrupción. Es evidente que la Convención es una medida audaz contra la corrupción.

La AIA es una federación mundial de 16.000 abogados privados y 192 sociedades de juristas y asociaciones de abogados de todo el mundo; influye en los empeños de reforma del derecho internacional y conforma el futuro de la profesión de abogado. Junto con esas instituciones e innumerables otros grupos y organizaciones no gubernamentales internacionales, la AIA fomenta una reforma eficaz del derecho internacional para asegurar la utilización de los dispositivos jurídicos apropiados para prevenir la corrupción. La AIA aplaude el empeño de la comunidad internacional para establecer un medio seguro y justo de vigilar y combatir la corrupción. También encomia la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción porque trata cuestiones clave del derecho internacional, incluido el imperio de la ley y la responsabilidad, permitiendo de esta forma que funcione como un fuerte mecanismo contra la corrupción. También establece un esquema que asegurará la aplicación, la prevención y la observancia de la legislación contra la corrupción.

En su calidad de organización que se esfuerza por trabajar en la protección y la promoción de los derechos humanos y el imperio de la ley, la AIA subraya la importancia de la aplicación de la Convención para el respeto pleno de los derechos humanos y los derechos fundamentales en cada Estado, en particular con respecto a los principios de un juicio justo, la presunción de la inocencia y el derecho a la defensa. En ese sentido, la AIA destaca que la independencia de los abogados para representar a sus clientes es fundamental para el mantenimiento de las normas internacionales de la igualdad ante la justicia y las garantías procesales establecidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Por consiguiente, teniendo en cuenta las preocupaciones planteadas con respecto a la Recomendación 16 de las 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Capitales y

la aplicación de la directiva 2001/97/EC, la AIA recalca la importancia del privilegio profesional de no proteger a los abogados que participan en la corrupción o el blanqueo de capitales, pero de proteger el derecho de cada persona a su defensa como un elemento imprescindible de un juicio justo.

La AIA apoya plenamente el párrafo 1 del artículo 5 de la Convención, que dispone que todos los Estados establezcan y mantengan políticas eficaces contra la corrupción, y el párrafo 1 del artículo 13, que requiere la participación activa de individuos y grupos que no pertenezcan al sector público. De manera análoga, el párrafo 1 d) del artículo 13 promueve la distribución sin restricciones de información sobre la extorsión con excepción de las fijadas por la ley.

En su calidad de “voz mundial de los abogados”, la AIA comprende el deber que tiene de promover el intercambio de información en todo el mundo. Es más, las metas y las tareas que se han realizado con éxito no pueden atribuirse solamente a sus miembros individuales y sus dedicados funcionarios, sino también a sus organizaciones miembros competentes en todo el mundo. Tales organizaciones aportan contribuciones inestimables que siguen fortaleciendo la presencia de la AIA en todo el mundo.

Por último, la AIA cree que el establecimiento de una conferencia de los Estados partes de conformidad con el artículo 63 de la Convención asegurará que todos los Estados tomen las medidas adecuadas para aplicar la legislación contra la corrupción mediante el examen de todo el proceso de aplicación. El artículo también establece claramente un sistema que servirá de instrumento eficaz para vigilar a los países y verificar el cumplimiento de los compromisos. La Conferencia también obligará a la comunidad internacional a cumplir sus obligaciones relativas a la Convención. Eso es sumamente importante ya que, como la Convención contiene disposiciones vinculantes y discrecionales, puede que haya diferencias en su aplicación que podrían crear incertidumbre en el comercio internacional.

La AIA está dispuesta a prestar ayuda en la promoción y aplicación de la Convención de diversas formas. Se ha creado una nueva división denominada División de Intereses Profesionales y Públicos. Dentro de la División, se ha creado una Comisión de cuestiones de abogados para proporcionar a las asociaciones de abogados y a las sociedades de juristas la oportunidad perfecta de participar en un foro abierto para tratar cuestiones pertinentes para la comunidad mundial mediante deliberaciones y proyectos. Tanto la División como la Comisión permitirán a la AIA ampliar el alcance de sus actividades dentro de la comunidad internacional.

La AIA es también capaz de promover la Convención a través de su infraestructura única. Seguirá utilizando su red de abogados individuales, asociaciones de abogados y sociedades de juristas, secciones y comités y medios de comunicación para promover y fortalecer los esfuerzos que se realizan en el campo de las leyes comerciales, especialmente con respecto a la Convención. Los órganos pertinentes, como el Comité sobre los Delitos Comerciales de la Sección de Leyes Comerciales y, especialmente, el Grupo de Trabajo contra la Corrupción y el Grupo de Ejecución sobre Blanqueo de Capitales, han venido reuniéndose y trabajando para desarrollar propuestas que hacen hincapié en la reforma jurídica relacionada con la delincuencia comercial. En relación con los proyectos pasados y en curso, la AIA ha dependido de la asistencia de sus organizaciones miembros para

proporcionar extensas descripciones de la función de los derechos humanos y el imperio de la ley en sus regiones respectivas. De esta forma, la AIA puede mantener su influencia internacional.

Otro método para promover la Convención incluirá el uso continuo de nuestras plataformas educativas. La educación siempre ha sido un fuerte componente de la AIA, que se propone continuar esa tradición proporcionando sólidos programas educativos. En todo el mundo, la AIA ha organizado programas de capacitación para abogados privados, abogados de empresas, jueces, estudiosos y abogados jóvenes. Por ejemplo, la AIA ofrece un curso de capacitación sobre los principios básicos de la práctica jurídica comercial internacional, que promueve las deliberaciones y sirve de medio educativo para difundir información de actualidad sobre las consecuencias jurídicas de la globalización. Además, la AIA ha desarrollado, conjuntamente con la Universidad de Derecho de Inglaterra y Gales, un Programa de Práctica Internacional que confiere diploma, un programa práctico de educación a distancia. En su primer año, el Programa atrajo a 250 abogados de 57 países de todo el mundo. El Programa, al impartir capacitación detallada sobre muchas materias, incluida la Convención, es un vehículo ideal que pueden utilizar los abogados de todos los países.

Además, el Instituto de Derechos Humanos de la AIA, fundado en diciembre de 1995 con la Presidencia Honoraria de Nelson Mandela, ha organizado proyectos con frecuencia, incluida la elaboración de varios programas educativos y de capacitación sobre el imperio de la ley y los derechos humanos en países como Swazilandia y Zimbabwe. El Instituto, conjuntamente con las Naciones Unidas, también ha desarrollado un manual de capacitación sobre los derechos humanos para abogados, jueces y fiscales, y ha organizado cursos judiciales. El Instituto ha establecido un grupo integrado por representantes de las filiales de la AIA y expertos, encargado de preparar el material didáctico sobre la responsabilidad social de las empresas. Los programas de trabajo ejecutados conjuntamente con la comisión asesora ayudarán en la coordinación de las actividades para introducir mejoras en ese campo. Los programas educativos y de capacitación son recursos esenciales para la difusión de información y no sólo permitirán a la AIA destacar las disposiciones de la Convención, sino también informar detalladamente sobre las novedades en el campo de la corrupción.

Es más, la plataforma educativa también incluye muchas conferencias especializadas, coloquios y sesiones del Consejo que se celebran en todo el mundo. Por ejemplo, la AIA, con el apoyo de la Cámara de Comercio Internacional y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, patrocinó una Conferencia sobre el Despertar del Gran Coloso de la Observancia de las Leyes contra la Corrupción, destinada a abogados de empresas, que se celebró en París en abril de 2003. La conferencia ofreció una variedad de talleres, que abarcaron desde el nuevo marco jurídico mundial y las leyes contra el blanqueo de capitales hasta los problemas prácticos y las soluciones en el campo del comercio internacional para hacer frente a posibles violaciones de las leyes. La conferencia fue una oportunidad excelente para que la AIA presentara las últimas novedades en el campo de la lucha contra la corrupción. Se está preparando otra conferencia contra la corrupción que se celebrará en París en la primera parte de 2004.

Durante las conferencias anuales de la AIA celebradas en Durban en 2002 y en San Francisco en 2003, se realizaron numerosos talleres sobre el tema de la corrupción. También en este caso, en los talleres se examinaron el marco institucional de la corrupción, las normas jurídicas y morales relativas a la corrupción y la cuestión de la corrupción en el comercio internacional. La AIA seguirá utilizando las conferencias como un recurso educativo importante para llegar a los abogados activos en la profesión.

Aparte de sus numerosas conferencias, la AIA también celebra sesiones de examen durante las sesiones de su Consejo. Tales sesiones no sólo proporcionan un foro para el diálogo abierto, sino que también alientan a los miembros del Consejo y a los delegados especiales a elaborar estrategias y propuestas para abordar cuestiones fundamentales en el mundo del derecho internacional.

La AIA puede utilizar sus vínculos con los medios de comunicación como instrumentos adicionales para divulgar la Convención. La AIA utiliza eficazmente sus revistas de negocios, boletines informativos y su revista principal, *Noticias Internacionales de la AIA*, para dirigirse a sus miembros y a la comunidad mundial. Esas publicaciones, que son de amplia circulación y a menudo están disponibles en la Internet, destacan las novedades en el derecho internacional y dentro de la profesión jurídica. El sitio Web de la AIA, que recibe 1 millón de consultas por mes, proporciona acceso a información sobre las actividades y los proyectos de la AIA.

Por ser una voz verdaderamente mundial, la AIA tiene la profundidad y la cobertura no sólo para difundir la información ampliamente a través de la profesión, sino también, mediante sus actividades a los niveles nacional e internacional, para influir en el desarrollo del derecho. Muchas de las actividades de la AIA proporcionan información pragmática a abogados sofisticados, y de esta forma la AIA puede proporcionar información a los individuos que están en condiciones de introducir cambios a los niveles de trabajo y de política.

Los años de corrupción han impulsado por fin a la comunidad internacional a desarrollar una medida profunda que no sólo aborda las cuestiones relativas a la corrupción, sino que también examina sus diversos componentes, determina los métodos preventivos y aborda la importancia del cumplimiento. Después de años de esfuerzos incansables para resolver el problema de la corrupción y examinar sus complejidades, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es un resultado pionero de ese trabajo.

A pesar de que la batalla para librar a la sociedad mundial de la corrupción puede tomar generaciones, la AIA está dispuesta a seguir trabajando lado a lado con las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales para apoyar de todas las maneras posibles la Convención y otras actividades importantes de las Naciones Unidas. Prometo que la AIA seguirá siendo un faro para la reforma en la comunidad jurídica internacional, así como un defensor incansable de la Convención y de nuestra batalla común contra la corrupción y sus atributos negativos. La AIA seguirá patrocinando programas educativos que subrayen los aspectos teóricos y prácticos de la Convención. Utilizando sus diversos recursos, la AIA promoverá la Convención, para que llegue a ser un documento vivo y activo que produzca resultados positivos.

Sistemas contra la corrupción en la República de Corea y Asia

Kim Yun-Seek

Miembro Ejecutivo del Comité Especial sobre Ética, Asamblea Nacional,
República de Corea

Es un gran honor y un privilegio para mí poder compartir mis opiniones con ustedes en esta ocasión histórica de la Conferencia Política de Alto Nivel para Firmar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Quiero aprovechar esta oportunidad para expresar mi sentido reconocimiento y felicitaciones a todos los que no escatimaron ningún esfuerzo para elaborar con éxito la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Como es de su conocimiento, nuestro enemigo común, la corrupción, es un grave problema, que lesiona la cohesión política, económica y social, y de ese modo agrava la pobreza y socava el crecimiento estable. Es más, la corrupción es prevalente en todo el mundo, lo que magnifica la necesidad de una acción mundial basada en una convención de las Naciones Unidas.

Frente a tales antecedentes, quiero examinar brevemente los sistemas contra la corrupción de varias naciones, haciendo hincapié en la República de Corea y otras naciones de Asia. Luego trataré de aclarar las diferentes medidas legislativas fuertes e integrales que cada nación debe tomar para aplicar eficazmente la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

La Convención requiere que los signatarios tomen medidas legislativas aun más fuertes para facilitar la aplicación de la Convención. De otro modo, la Convención no llegará a ser un medio eficaz y concreto para luchar contra la corrupción.

Las políticas contra la corrupción en Asia: Singapur y Hong Kong (Región Administrativa Especial de China)

Pasaré revista primero a la situación en la región de Asia, a la que pertenezco. La promulgación temprana de leyes contra la corrupción y la aplicación de políticas contra la corrupción aumenta las perspectivas de un país de ubicarse bien en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.

Un buen ejemplo es Singapur, que en 1952 estableció la Oficina de Investigación de Prácticas Corruptas como un órgano independiente que responde directamente al Primer Ministro en materia de prevención e investigación de la corrupción. Desde entonces, Singapur ha estado comprometido en la eliminación de la corrupción y la promoción de la liberalización de los mercados basada en el imperio de la ley, la justicia y la transparencia. Estos esfuerzos han dado resultado, según se manifiesta en el alto lugar que ha ocupado Singapur en el índice de competitividad nacional durante los cinco últimos años consecutivos.

La Oficina se reserva el derecho de investigar las prácticas corruptas no sólo de los funcionarios públicos sino también de los del sector privado. La Oficina tiene también facultades para detener, confiscar y pesquisar sin una orden judicial. Al mismo tiempo, está decidida a tomar medidas preventivas estrictas.

La Ley de Prevención de la Corrupción de 1937 se revisó en 1960 para ampliar drásticamente la autoridad de la Oficina. La Ley contempla una serie de fuertes medidas punitivas, incluida una disposición que aplica a los funcionarios públicos que aceptaron sobornos penas de encarcelamiento de hasta cinco años y multas de hasta 5.000 dólares.

Otro buen ejemplo de la campaña contra la corrupción es el de Hong Kong (Región Administrativa Especial de China). En 1974 se estableció la Comisión Independiente contra la Corrupción. La Comisión tiene derecho a investigar, detener, dejar en libertad bajo fianza y confiscar, en conexión no sólo con delitos relacionados con la corrupción sino también con el abuso del poder. Además, la Comisión abarca campos amplios y diversos, seleccionando no sólo a los sectores público y privado, sino también al público en general, para diversas actividades y programas educativos contra la corrupción.

Creo que tales iniciativas han contribuido enormemente a la buena clasificación obtenida por las dos jurisdicciones en las listas del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional en los cinco últimos años, sobrepasando a otras jurisdicciones de Asia con culturas similares.

Desde luego, hay algunos países con clasificación alta en el Índice de Percepción de la Corrupción que no tienen una ley especial contra la corrupción ni un órgano supervisor independiente. Al mismo tiempo, la existencia de una institución pertinente solamente no necesariamente garantiza una nación sin corrupción. De todos modos, la legislación y la puesta en práctica de un sistema siguen siendo factores fundamentales para asegurar la integridad del sistema social, la transparencia, la responsabilidad del sector público y la buena gobernanza.

Las políticas contra la corrupción de la República de Corea

Quiero referirme ahora al caso de la República de Corea, mi propio país. Ciertamente sigue teniendo una clasificación baja en el Índice de Percepción de la Corrupción.

Afortunadamente, la Administración de Kim Dae-Jung y la Asamblea Nacional lograron por fin sancionar la Ley contra la Corrupción en 2001, gracias a su compromiso firme de promulgar una legislación impulsada por la reforma para la eliminación de la corrupción. Al mismo tiempo, se estableció una Comisión Independiente contra la Corrupción, que informa directamente al Presidente.

La Ley contra la Corrupción establece específicamente disposiciones contra la corrupción en forma de Código Deontológico de los Funcionarios Públicos y decretos conexos. La Ley también incluye disposiciones sobre seguridad en el empleo y recompensas para los informantes.

Es más, los ciudadanos tienen acceso a un sitio Web especializado en la Internet durante las 24 horas del día, donde pueden informar sobre cualquier caso de

corrupción. Además, junto con la Ley contra la Corrupción se sancionó la Ley de Prevención del Blanqueo de Capitales, con miras a optimizar la sinergia.

Quizás el aspecto más importante de la Ley contra la Corrupción es que preparó las condiciones para que los funcionarios públicos tomaran la iniciativa en la supervisión de la corrupción, creando mecanismos para proteger y premiar a los informantes. Esto contrasta claramente con la situación anterior, en que los funcionarios públicos eran considerados objetos de la supervisión, como si sólo pudieran ser posibles perpetradores de actos de corrupción.

Otra conquista en la campaña de la República de Corea contra la corrupción es la promulgación reciente de la Ley de Nombramiento del Fiscal Especial para investigar los escándalos de corrupción de los amigos y colaboradores cercanos del Presidente. La Ley estipula el nombramiento de un fiscal independiente para revelar prácticas corruptas mediante la investigación y para castigar a todos los implicados en casos de corrupción.

Últimamente, la Oficina del Fiscal ha realizado drásticas investigaciones sobre la financiación política ilegal, cuyo reconocimiento había sido un tabú durante mucho tiempo. Como resultado de esta ley, empresas y varios políticos y legisladores importantes involucrados en la creación de fondos ilegales son ahora objeto de acciones judiciales. Ése es un hito significativo para la República de Corea, que por fin ha empezado a romper la colusión crónica entre los círculos políticos y empresariales.

La eliminación de la cultura corrupta de una nación requiere primero el saneamiento de los círculos políticos y los funcionarios de alto nivel, ya que esto conduce luego al saneamiento de los sectores público y privado. Y eso es exactamente lo que significa el antiguo dicho coreano: “Sólo cuando la fuente de una corriente está limpia puede la desembocadura llegar a estar limpia”.

Necesidad de iniciativas diversas contra la corrupción de conformidad con el entorno digital

Examinemos ahora cómo la introducción de un entorno digital puede ayudar a facilitar las medidas contra la corrupción. Lo que parece particularmente pertinente para prevenir la corrupción en la actualidad es instaurar un sistema administrativo transparente y abierto en línea a los niveles del gobierno central y los gobiernos locales y divulgar los procesos administrativos en la Internet en tiempo real.

Un buen ejemplo sería el de Seúl, la ciudad capital. El gobierno metropolitano de Seúl instaló un “sistema abierto” en la Internet, y permitió a todos los ciudadanos obtener acceso y seguir todo el procesamiento de los asuntos civiles. La iniciativa hizo mucho para asegurar una administración transparente y sin corrupción y permitió a Seúl ganar el Gran premio cibernético a las mejores prácticas gubernamentales en el Quinto Foro Mundial sobre la innovación en el gobierno, patrocinado conjuntamente por las Naciones Unidas y el Gobierno de México. Creo que ese ejemplo atestigua claramente la eficacia del sistema de cibergobierno para prevenir la corrupción.

Conclusiones

Hasta ahora, he enumerado una serie de opciones de política. Pero todos sabemos demasiado bien que tales marcos jurídicos e institucionales son precisamente algunas de las condiciones necesarias, pero no una condición suficiente. Por consiguiente, lo que es aún más importante para lograr una sociedad verdaderamente limpia y sin corrupción es implantar un “sistema de integridad nacional”, en el que el gobierno, las empresas, los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales puedan unirse para participar en la campaña colectiva contra la corrupción.

La prevalencia mundial de la corrupción pone su eliminación fuera del alcance de una sola nación. Sólo cuando todas las naciones del mundo se unan para forjar una coalición podrá eliminarse efectivamente la corrupción.

Por consiguiente, quisiera solicitar la ayuda de ustedes para aplicar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Comprometámonos a participar activamente en el proceso legislativo de nuestras naciones respectivas, implantando de ese modo un mecanismo fuerte y amplio para aplicar la Convención. Unamos nuestros esfuerzos en la causa de la lucha contra la corrupción.

Para terminar, quiero destacar la importancia histórica de la Conferencia Política de Alto Nivel para la Firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que creo servirá de momento decisivo para que toda la comunidad internacional pase a ser un mundo más transparente. Y quiero también reiterar mi gratitud al Gobierno de México por los esfuerzos realizados para organizar esta Conferencia.

Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: legislación vigente y propuesta y otras medidas en Sudáfrica

Penuell Maduna

Ministro de Justicia de Sudáfrica

Me honra la oportunidad de hacer uso de la palabra en esta reunión para informar de las medidas legislativas y de otro tipo adoptadas por mi país contra el flagelo de la corrupción que, tengo causa para creer, promoverá nuestro esfuerzo colectivo para aplicar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que mi país ha firmado.

Como una de sus últimas tareas antes de pasar a receso a fines de noviembre de 2003, la Asamblea Nacional de Sudáfrica, que es la Cámara Baja del Parlamento, sancionó una ley muy importante, la Ley de prevención y lucha contra las actividades corruptas, que indudablemente revolucionará el enfoque de Sudáfrica del problema mundial de la corrupción. Una vez que haya sido adoptada por el Consejo Nacional de las Provincias, la Cámara Alta, y haya sido firmada y promulgada por el Presidente de la República de Sudáfrica, entrará en vigor en reemplazo de la Ley sobre la corrupción de 1992.

Esta Ley refleja las mejores prácticas internacionales en la legislación que trata de la prevención y la lucha contra corrupción y las actividades corruptas conexas. Dispone, entre otras cosas, lo siguiente:

- El fortalecimiento de medidas para prevenir y combatir la corrupción y las actividades corruptas;
- La tipificación del delito general de corrupción y de delitos relacionados con las actividades corruptas;
- Medidas de investigación de la corrupción y las actividades corruptas conexas;
- El establecimiento de un registro para imponer ciertas restricciones a las personas y empresas que han sido declaradas culpables de actividades corruptas en relación con licitaciones y contratos;
- La imposición de la responsabilidad de informar sobre ciertas transacciones corruptas a ciertas personas que ocupan puestos de autoridad;
- La jurisdicción extraterritorial respecto del delito de corrupción y delitos relacionados con las actividades corruptas.

Para el Gobierno de Sudáfrica, el proyecto de ley representa un cambio radical de las disposiciones existentes en relación con la corrupción contenidas en la Ley sobre la corrupción vigente de 1992. Dignas de mención en ese sentido son las siguientes disposiciones:

a) La cláusula 10, que reemplaza el delito jurisprudencial de cohecho, prohíbe recibir u ofrecer gratificación no autorizada de una persona o a una persona que es parte en una relación laboral. Mientras que el delito jurisprudencial del cohecho sólo se aplica a personas en el sector público, el delito de la cláusula 10 también se aplica a las personas que son parte en una relación laboral en el sector privado;

b) En cuanto a la cláusula 17 (1), cualquier oficial público que adquiere o posee un interés privado en cualquier contrato, acuerdo o inversión que emana del organismo público en el que está empleado, o que está vinculado a ese organismo, o que se hace en nombre de ese organismo público, es culpable de un delito. Sin embargo, ese delito no se aplica, entre otros, a un oficial público que adquiere o posee tal interés como accionista de una compañía cotizada en bolsa o cuyas condiciones de empleo no le prohíben adquirir o poseer tal interés;

c) La cláusula 23, que prevé la solicitud *ex parte* del Director Nacional del Ministerio Público y una orden de investigación emitida por un juez respecto de la posesión de una cantidad de bienes desproporcionada o no en armonía con las fuentes de ingresos o el activo presentes o pasados conocidos de la persona. Antes de emitir esa orden, el juez debe, sin embargo, estar convencido de que, entre otras cosas, la persona afectada mantiene un nivel de vida alto debido a la realización de actividades corruptas u otras actividades igualmente ilegales, o que tales recursos pecuniarios o los bienes que pueda poseer la persona son los instrumentos o el producto de las actividades corruptas u otras actividades ilegales. Después de emitida esa orden de investigación, el Director Nacional tiene los siguientes poderes:

- i) Puede convocar al sospechoso u otra persona especificada en la orden de investigación, que se crea puede proveer cualquier información en relación con los bienes en su posesión o bajo su control, a comparecer ante él o ante una persona autorizada para ello, a una hora y en un lugar especificado en la citación, para ser interrogado o conminado a presentar esos bienes;
- ii) Puede interrogar a ese sospechoso o a otra persona, bajo juramento o afirmación, y examinar o retener los bienes para un examen adicional o en custodia;
- iii) Puede entrar en cualquier local donde se encuentre el sospechoso o se sospeche que se encuentra e inspeccionar el local, examinar y tomar cualquier bien encontrado allí que guarde relación con la investigación de que se trate.

Cualquier persona que se niegue a suministrar cualquier información o explicación, o que omita hacerlo cuando se le requiera de conformidad con las disposiciones anteriores, es culpable de un delito y estará sujeto al pago de una multa o a encarcelamiento por un período no que exceda de 10 años.

Este procedimiento, invasivo pero necesario, es adicional a ciertas disposiciones de nuestro régimen jurídico tributario, que faculta a la Dirección General Impositiva de Sudáfrica a evaluar a los individuos y las empresas para determinar su responsabilidad tributaria, incluso, entre otras cosas, mediante auditorías del estilo de vida.

d) El capítulo 6 del proyecto de ley prevé el establecimiento de un Registro de incumplimiento de licitaciones en la Oficina de la Tesorería Nacional. En virtud de la cláusula 28, un Tribunal puede, respecto de un acusado declarado culpable de actividades corruptas en relación con licitaciones y contratos, además de imponer otra sentencia, dar una orden en cuanto a los detalles de la persona o la empresa declarada culpable que se deben incluir en el Registro. Eso puede incluir anotación de las empresas, los socios, los gerentes y los directores involucrados en la comisión del delito. Además, la Tesorería Nacional puede o debe, según sea el caso, cuando se haya hecho una inscripción en el Registro, imponer ciertas restricciones respecto de las personas o las empresas inscritas. Esto incluye la rescisión de un acuerdo, la determinación del período (entre 5 y 10 años) en que se mantendrá la inscripción en el Registro y la inhabilitación en relación con licitaciones y contratos futuros;

e) La cláusula 34 establece el deber de informar sobre ciertas transacciones corruptas. Ahora bien, es importante señalar que tal responsabilidad sólo se aplica a las personas que ocupan un puesto de autoridad según la definición de la ley. Este deber sólo se aplica si tal persona sabe o debiera razonablemente saber o sospechar que se han cometido ciertos delitos graves y cuando el delito comprenda una cantidad de 100.000 rand o más;

Me enorgullece informar de que, dos años después de la aprobación del Protocolo de la Comunidad de Desarrollo Sudafricano contra la Corrupción el 14 de agosto de 2001, Sudáfrica ha logrado elaborar, aceptar y aprobar legislación de conformidad con los objetivos mencionados en el Protocolo. Se ha dicho que en algunos casos el proyecto de ley va mucho más allá de lo que requiere el Protocolo.

Huelga decir que la promulgación del proyecto de ley asegurará la observancia por nuestro país de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada por la Asamblea General el 31 de octubre de 2003.

Por último, pero no menos importante, el proyecto de ley, una vez sancionado, constituirá un componente fundamental de una panoplia de instrumentos jurídicos utilizados por el Gobierno en su lucha contra la delincuencia, en particular, la delincuencia organizada y la corrupción. Algunos de los instrumentos jurídicos son los siguientes:

- En 1995 y 1997, se sancionaron numerosas enmiendas a la Ley de Procedimientos Penales de 1977 para fortalecer nuestras leyes de fianza.
- En 1996, el Parlamento sancionó la Ley de tribunales especiales y dependencias de investigación especiales de 1996, que faculta al Presidente de la República para establecer una dependencia especial de investigación y tribunales cuasi judiciales, entre otras cosas, sobre la base de una supuesta corrupción en relación con los asuntos de cualquier institución del Estado.
- En 1997, se dispuso la imposición de sentencias mínimas respecto de ciertos graves delitos, incluida la corrupción.

- En 1998, el Parlamento sancionó la Ley de prevención de la delincuencia organizada para prevenir y combatir la delincuencia organizada, el blanqueo de capitales y las actividades de las bandas de delincuentes.
- En 1998, se sancionó la Ley nacional de enjuiciamiento, que dispone el establecimiento de una única autoridad nacional de enjuiciamiento. En 2000, la ley se enmendó para prever el establecimiento de una Dirección de Operaciones Especiales con la intención de investigar los delitos cometidos de una manera organizada; la corrupción se incluyó entre los delitos que podía investigar tal Dirección.
- La aprobación del establecimiento de una Dependencia Especializada en delitos comerciales se obtuvo en 1999 y la Dependencia se estableció el 1 de agosto de ese año, específicamente para combatir eficazmente la delincuencia comercial en vertiginoso aumento, incluida la corrupción. La dependencia ha tenido tanto éxito que se está extendiendo a los principales centros de la República de Sudáfrica. Sus éxitos incluyen 22 condenas por corrupción hasta la fecha.
- En 2000, se sancionó la Ley de protección de los informantes para proporcionar protección a las personas que revelan información en relación con conductas delictivas o irregulares, incluida la corrupción, en sus lugares de trabajo.
- En 2002, se sancionó la Ley de reglamentación de la interceptación de comunicaciones y el suministro de información relacionada con las comunicaciones, para adaptar la legislación que trataba de la interceptación y la vigilancia de las comunicaciones a las últimas tecnologías de las comunicaciones. La Ley ayuda indudablemente a las entidades encargadas de hacer cumplir la ley a investigar una multitud de actividades delictivas graves, incluida la corrupción, mediante la vigilancia y la interceptación de las comunicaciones de los criminales y sus asociados.

El nuevo proyecto de ley, que procura abordar la participación tanto activa como pasiva en la corrupción y las actividades ilegales conexas, así como la extorsión, conjuntamente con otras nuevas leyes de la República de Sudáfrica, como la Ley de comunicaciones y transacciones electrónicas, se convertirá en un instrumento sumamente eficaz en la lucha contra la corrupción.

En otra ley se prevé la incautación y ulterior confiscación de activos provenientes de la comisión de delitos o producto de actividades delictivas. En nuestro régimen jurídico hay procedimientos administrativos apropiados, así como disposiciones relativas al acceso a la información, que son fundamentales en la ardua tarea de combatir la corrupción.

También debo mencionar que mi colega, el Ministro del Servicio y la Administración Pública, que informó a la plenaria el día de ayer, ha introducido diversas medidas administrativas amplias para prevenir y combatir la corrupción en el sector público. Por lo tanto, podemos proclamar sin ningún temor a la contradicción, que con la promulgación del proyecto de ley estableceremos un plan amplio y bien coordinado de lucha contra la corrupción.

Sin embargo, es axiomático que una estrategia adecuada contra la corrupción, con un plan correcto, información de inteligencia, legislación y aplicación rigurosa de la ley es, por sí sola, insuficiente. Dado que la corrupción es con frecuencia un producto de la cultura de la sociedad, se necesita un cambio en la cultura, que de hecho puede lograrse mediante un trabajo proactivo, el aumento de la toma de conciencia, la educación y la capacitación.

La función de los parlamentarios en la lucha contra la corrupción

John G. Williams

Organización Mundial de Parlamentarios en contra de la Corrupción,
Miembro del Parlamento, Canadá

En primer lugar, deseo celebrar la labor de elaboración y presentación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Ahora bien, como hemos establecido en el curso de esta conferencia, el trabajo no concluye sino que comienza hoy. En adelante, tendremos que obtener las firmas necesarias para que la Convención sea eficaz, tendremos que ratificarla y ponerla en práctica. Sin su puesta en práctica, es sólo un pedazo de papel y, como tal, no servirá para nada. La aplicación será, quizás, la tarea más difícil. También hemos oído hablar durante la conferencia de la necesidad de vigilar el progreso de la aplicación de la Convención ya que, si no se miden los resultados, no la podremos administrar. Por consiguiente, el seguimiento del progreso va a ser absolutamente esencial. Nos corresponde a nosotros dar efectividad a esta Convención. Hay tantas personas, literalmente miles de millones de personas en todo el mundo, que dependen de nuestro éxito. El fracaso no es una opción.

Quiero referirme en primer lugar a la rendición de cuentas. Hemos conversado mucho sobre este tema. ¿Pero qué es la rendición de cuentas? Defino la rendición de cuentas como fuerzas fuera de nuestro control que nos inclinan a pensar y actuar de una cierta manera. Subrayo la expresión “fuera de nuestro control”. A modo de ejemplo, utilizaré lo que llamo mi analogía de infracción de velocidad. En el Canadá, los caminos son amplios y rectos y tenemos límites de velocidad de 100 kilómetros por hora en las autopistas. Pero siempre conduzco a 110. ¿Por qué conduzco a 110? Por que sé que si me detecta la policía con el radar, no va a detenerme. Voy a salir con la mía, de manera que puedo romper la ley con impunidad. Sin embargo, no conduzco 30 kilómetros sobre el límite de velocidad porque entonces se dará lo contrario: la policía no me dejará salirme con la mía. Me aplicarán una sanción costosa, y demasiadas sanciones significan puntos de demérito, mi seguro del automóvil sube, pierdo mi licencia. La motivación está fuera de mi control porque no puedo controlar a la policía. Puedo aceptar un poco pero no mucho.

El mismo principio se aplica a la corrupción. Si usted piensa que puede hacer algo y librarse de una sanción, usted lo hará. Así, hay dos reglas sencillas que podemos extraer de esto: en primer lugar, las perspectivas de ser aprendido tienen que ser razonablemente altas y, en segundo lugar, el precio de ser aprendido debe ser más de lo que usted está dispuesto a pagar. Cuando se dan esas dos condiciones, usted no participará en el delito, ya sea la infracción de velocidad, ya sea la corrupción, ya sea el robo de un banco, o algo más. Si las perspectivas de ser aprendido son muy altas y usted sabe que el precio que tendrá que pagar no será de su agrado, usted no lo hará. En China, las personas involucradas en la corrupción son ejecutadas: el precio es alto pero las posibilidades de ser aprendido son mínimas, de manera que las personas todavía lo hacen. Lord Johnston acaba de decir que el

precio del mal asesoramiento significó la eliminación de algunas personas; el pueblo captó el mensaje de que el precio era alto, pero las perspectivas de ser aprendido era muy pequeña, de manera que el problema persiste. La corrupción es un delito que persiste igual que cualquier otro. Jamás lograremos eliminar la corrupción. No debemos engañarnos y pensar que podemos eliminarla; sólo podemos controlar la corrupción de la misma manera que podemos controlar las infracciones de velocidad en las carreteras. Nunca lograremos detenerla; sólo podremos controlarla implantando tales fuerzas del orden. Partamos del supuesto de que los que participan en la corrupción van a ser aprendidos y las consecuencias no serán de su agrado.

En el mundo democrático hablamos del gobierno democrático. Ahora bien, ¿qué es un gobierno democrático? Es lo contrario de una dictadura. En una dictadura no hay rendición de cuentas; nadie le advierte que usted no puede hacer alguna cosa. Por lo tanto, el gobierno democrático significa un gobierno responsable.

Un gobierno debe ejercer una fuerza que está fuera de su propio control. Debe haber una fuerza que asegure que se haga lo correcto. Y ésa debe ser la función del parlamento. Aunque soy el primero en admitir que, en muchos casos o aun en la mayoría de los casos, el parlamento no está exento del control del gobierno y, por consiguiente, no es la fuerza independiente que exige la rendición de cuentas. Hay muchas maneras diferentes en que los gobiernos pueden manipular a los parlamentarios para que estos hagan la voluntad y satisfagan los deseos del gobierno; el patronazgo, el cohecho, la oportunidad de ascender a un puesto de gabinete, la oportunidad de avanzar en la carrera o ganar una elección. El resultado es que cuando el gobierno introduce legislación, da por descontado que el parlamento aprobará esa legislación. Desde luego, una analogía es la de Enron. Enron daba por descontado que Arthur Andersen, el auditor, aprobaría sus esquemas ilegales para inflar sus estados financieros. Los parlamentos han sido comprados mediante ese sistema. Los parlamentos y los parlamentarios se han tornado corruptos, algunos en gran medida, otros en menor medida, pero en términos generales, los parlamentos y los parlamentarios ya no son responsables ni exigen la rendición de cuentas al gobierno; mas bien, se han vuelto serviles a los gobiernos.

El parlamento tiene cuatro objetivos fundamentales. En primer lugar, aprueba las leyes que presentan los gobiernos, solicitando su respaldo. En segundo lugar, aprueba un presupuesto y una política tributaria para que el gobierno recaude fondos para la gestión de los asuntos públicos. En tercer lugar, el gobierno solicita al parlamento la aprobación de la forma en que se ha gastado el dinero recaudado. Y cuarto, el gobierno debe informar al parlamento. De modo que cuando aprobamos la legislación, el presupuesto y la política tributaria, cuando aprobamos los gastos y las previsiones, el gobierno debe informarnos. Esto me dice que debemos estar en una situación de autoridad sobre el gobierno, en lugar de a la inversa. Y cuando ese sistema fracasa, como ha fracasado en muchos, muchos países, el sistema entero se derrumba. Por eso encontramos hoy que la sociedad civil está llenando ese vacío y exige la rendición de cuentas. Es ella la que demanda la corrección del sistema, y con todo derecho, porque los parlamentos están fracasando. En mi opinión, sin embargo, es más importante resolver el problema que tratar de eludirlo de otra manera. Los parlamentos tienen que volver a ocupar el lugar que les corresponde.

Todos estamos familiarizados con la pirámide de organización ordinaria, con los trabajadores en el fondo, y con cada nivel responsable ante el nivel superior.

Pero cuando se llega a la parte superior, cuando se llega al gabinete o al Primer Ministro o al Presidente, ¿quién les exige la rendición de cuentas? Allí es donde está ubicado otro triángulo, que va hacia el exterior, del Presidente y el Primer Ministro y el gabinete al parlamento. Del parlamento, la pirámide se vuelve a abrir, y aquí es donde el pueblo ocupa la parte superior y es a él a quien hay que rendirle cuentas. Eso puede tener lugar sólo mediante la apertura, la transparencia, los medios de comunicación abiertos y libres que permiten al público saber qué exactamente están haciendo los parlamentarios y el gobierno. El público tiene la sabiduría colectiva para elegir a los parlamentarios con sensatez. El público no desea ver a bribones en su parlamento. Quiere personas honestas y con integridad; y si obtiene información clara, mediante la franqueza y la transparencia, para elegir de una manera libre y justa, hará la elección correcta. Elegirá un parlamento al que pueda delegar la autoridad de pedir al gobierno que rinda cuentas. En ese entorno, el parlamento vuelve a ser esa fuerza que está fuera del control del gobierno.

Y ése es el punto de partida de la Organización Mundial de los Parlamentarios en Contra de la Corrupción (GOPAC). Hoy están presentes aquí Augustine Rusindana, el Presidente de la Red de Parlamentarios Africanos contra la Corrupción y el Moderador Senador Jauregui, que es el Presidente de los Parlamentarios Latinoamericanos contra la Corrupción. Los tres estamos cooperando para llevar adelante la labor de esa organización particular. Reconocemos que los parlamentarios rara vez tienen los recursos del gobierno. Por eso cada división de GOPAC tiene como mentor a una organización multilateral que apoya los esfuerzos de la división. Nuestra sección latinoamericana ha negociado un memorando de entendimiento con la Organización de los Estados Africanos. Esta Organización proporcionará a esos parlamentarios capacidad de investigación para promover la democracia, permitiéndoles identificar deficiencias democráticas cuando se planteen. Podremos medir el progreso; podremos ver cuánto hemos avanzado. De esta forma, contaremos con los recursos para vigilar el progreso de la lucha contra la corrupción en todo el mundo. Las Naciones Unidas y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo han aceptado ser los mentores de la división para el Oriente Medio, que ha empezado a organizarse. El Banco Asiático de Desarrollo es el mentor de la división del Asia nororiental, compuesta por China, el Japón, Mongolia y la República de Corea. A medida que se vaya desarrollando, cada capítulo tendrá un mentor con los recursos y la capacidad necesarios para trabajar en nombre de los parlamentarios, que no tienen los recursos para realizar la investigación ellos mismos.

También hemos reconocido la necesidad de impartir capacitación y fomentar la capacidad de los parlamentarios y los parlamentos. Según señalé hipotéticamente, toma ocho años capacitar a un médico y cuatro años capacitar a un carpintero y un plomero, pero en el Canadá se puede elegir a un Miembro del Parlamento en 35 días. Ese desajuste se hace patente porque los parlamentarios llegan al parlamento sin ninguna experiencia. Quizá hayamos sido carpinteros o plomeros, contadores o abogados, pero no éramos parlamentarios. Tenemos quizás una de las posiciones más responsables en el país, y sin embargo carecemos absolutamente de capacitación. Ahora, aquellos de nosotros que hemos ido al médico y nos hemos sometido a una intervención quirúrgica, no querríamos que el cirujano dijera: “Éste es mi primer día en el trabajo, espero que usted no tenga problema con esto”. Uno se tornaría muy aprensivo ante esta situación. No obstante, enviamos personas al

parlamento y la legislatura como nuestros representantes elegidos. Cuando llegan, se preguntan qué se supone que deben hacer. Alguien podría decir: “sígueme, yo sé lo que hay que hacer”. Tenemos que romper ese ciclo y tenemos que hacerlo mediante la capacitación y el fomento de la capacidad de los parlamentos. Tenemos que trabajar como un mentor con nuestros organismos mentores para ejercer la vigilancia y lograr progresos cuantificables reales en relación con la Convención contra la Corrupción. Al nivel mundial, estamos desarrollando un equipo de tareas sobre la lucha contra el blanqueo de capitales. Estamos también considerando la cuestión de la financiación de actos electorales. Estamos desarrollando un código de conducta para los parlamentarios. Éstos son sólo unos pocos de los temas del programa de GOPAC que estamos considerando. Sin embargo, a esta altura, carecemos de fondos suficientes para desarrollar conocimientos técnicos especializados en esas esferas determinadas. Si logramos aumentar la recaudación de fondos, vamos a estar en condiciones de poner en práctica esos programas.

Estoy entusiasmado con la idea de hacer que los parlamentarios, esa voz eficaz de la sociedad elegida por la sociedad, estén en condiciones de exigir la rendición de cuentas al gobierno. Puedo asegurarles que haremos todo lo posible para desarrollar, fortalecer y llevar adelante el programa de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción porque, como ya dije, el fracaso no es una opción.

Medidas legislativas contra la corrupción en Chile

Luis Bates Hidalgo

Ministro de Justicia de Chile

Introducción

La presente monografía resume las principales medidas legislativas adoptadas por Chile para promover la probidad y cumplir con las convenciones e instrumentos internacionales contra la corrupción. En lo que hace a la probidad, el Gobierno ha realizado un esfuerzo legislativo sin precedentes para modernizar el aparato público y sus instituciones, y para adaptarlos al principio de la probidad.

A este respecto, cabe señalar dos acontecimientos legislativos importantes durante la última década, en 1999 y 2003.

Las leyes publicadas en 1999

En diciembre de 1999 se publicaron dos leyes: la Ley No. 19.645 y la Ley No. 19.653, ambas elaboradas por la Comisión Nacional de Ética Pública en un período de 4 años. El objetivo principal de esa entidad era estudiar y elaborar propuestas de políticas públicas e iniciativas jurídicas que, perfeccionando la democracia, reforzasen los procedimientos e instituciones que cautelan el cumplimiento de los deberes legales y éticos en la actividad pública, y de ese modo promovieran la democracia. Estaba integrada por un grupo de personas de un altísimo nivel intelectual y moral, ajeno a toda disputa pequeña y de todas las tendencias y corrientes políticas y de opinión, muchas de las cuales se encuentran hoy día presentes en este lugar. Su actividad se centró en la búsqueda de las lagunas más importantes de nuestra legislación sobre este tema y las formas más adecuadas para colmarlas. La Comisión propuso proyectos de ley e incentivó mociones legislativas que, tras cinco años de trabajo, produjeron las leyes antes mencionadas. Iniciaremos nuestro examen con la Ley No. 19.653, denominada “De la Probidad de los Órganos de la Administración del Estado”, que modificó la Ley No. 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

Las disposiciones principales incluyen las siguientes:

1. En primer lugar, se incorporan a la contratación pública los principios nuevos de “libre concurrencia de los oferentes” y de “igualdad ante las bases que rigen el contrato” para el “procedimiento concursal”. Por primera vez, se establecen normas claras sobre los principios que rigen los contratos del Estado.
2. Se establece claramente que los actos administrativos son públicos y se regula adecuadamente el acceso de todos a la información pública, con las excepciones y a través de los procedimientos que señala la ley. Ésta es otra innovación porque permite a todos los chilenos saber lo que hace el Estado.

3. Se incorpora el principio según el cual deben aplicarse sistemas o modalidades que, a través de las remuneraciones, estimulen el ejercicio de determinadas funciones o premien la idoneidad en el desempeño, a diferencia del viejo esquema donde a funciones análogas y responsabilidades y condiciones semejantes, corresponden iguales retribuciones.
4. Se regulan las incompatibilidades en el ejercicio de la función pública, impidiendo los conflictos de intereses originados en causas económicas o de parentesco. Por primera vez, los oficiales tributarios ya no pueden ejercer las actividades económicas privadas que estén comprendidas en sus funciones. Tales prácticas jamás se habían controlado en Chile y, hasta 1990, se practicaron con regularidad.
5. En quinto lugar, como una absoluta novedad legislativa, se dispone que las autoridades de la Administración del Estado, incluido el Jefe del Estado, los parlamentarios, los miembros de los tribunales de justicia de mayor jerarquía, ciertos altos cargos de organismos autónomos, los jueces de policía local e incluso, quienes participen como gerentes o directores de empresas donde el Estado tenga una participación relevante, deben entregar al momento de entrar al ejercicio del cargo y al dejarlo una declaración de intereses, que contenga sus actividades profesionales y económicas. La declaración del activo incluye sus actividades financieras profesionales y personales.
6. En sexto lugar, se tratan algunos comportamientos vinculados sólo indirectamente a la corrupción administrativa, como el uso de información reservada, el tráfico de influencias, el aprovechamiento del millaje aéreo, y la aceptación de donativos de cualquier naturaleza, etc. Las formas más graves de corrupción se sancionan de la única manera como deben sancionarse estos hechos: con la destitución.
7. En séptimo lugar, el principio de probidad se extiende a los Gobiernos Regionales y a las Municipalidades, obligando a los Intendentes y Alcaldes a velar por su cumplimiento en estos ámbitos. Es decir, se descentralizó la probidad para que fuera apreciada por todos. Su aplicación es vigilada por el público.
8. En octavo lugar, se establece que los diputados y senadores deben ejercer sus funciones con pleno respeto de los principios de probidad y transparencia y se eleva a rango orgánico constitucional la norma del Reglamento del Senado que impide promover, debatir y votar asuntos que interesan directa o personalmente a diputados o senadores o a sus parientes. Éste es un avance sustancial. La ciudadanía recuerda incidentes reprobables ocasionados por parlamentarios que votaban a favor de proyectos que, a ojos vista, les interesaban a ellos o a sus parientes cercanos. Esto ya no volverá a ocurrir.
9. Finalmente, el inciso 2 del artículo 52 de la Ley Orgánica, que fue modificado, define el principio de probidad funcionaria como aquel que “consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o el cargo, con preeminencia del

interés general sobre el particular”. Se predica respecto de los funcionarios, pero también respecto de las autoridades de la Administración.

La aparición del término “*interés general*”, definido como tal por el artículo 53, provoca la aparición de elementos de suyo novedosos y que no responden simplemente a una conducta “funcionaria” intachable. Insisto en que el *interés general* no puede lograrse a través de la voluntad individual del funcionario público ni mediante su desempeño. Además, el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control exige un relativo conocimiento, aprendizaje y entrenamiento. Pero estos “antecedentes” necesarios para que el *interés general* tenga preeminencia sobre el particular, se pueden predicar de todos los componentes del mismo.

La Ley No. 19.645 produjo cambios importantes en el Título V del Libro II del Código Penal, así como en los delitos contra la autodeterminación sexual, la reforma más importante en esta materia desde hace muchos años. Es relevante, en primer lugar, porque se ha abordado un sector del Código, los delitos de los funcionarios públicos, aparentemente intocado y olvidado por décadas. En segundo lugar, porque se ha hecho con un criterio técnico y con un alto conocimiento de cómo funcionan los derechos penales de las democracias, y finalmente, porque se ha modernizado y adecuado a la altura de los tiempos el catálogo delictivo. Es más, el catálogo de los delitos penales se ha actualizado y ajustado a las necesidades de una democracia moderna.

Como ya he afirmado, la Ley nació como una moción legislativa que se vio enriquecida y perfeccionada por los más diversos sectores y que el Gobierno recogió y fortaleció. Los elementos más característicos de la ley comprenden la introducción de nuevos delitos, como el tráfico de influencias y el uso de información concreta reservada, contenidos en los Códigos Penales más adelantados en la materia. Además, define el soborno, para que ningún ofrecimiento o solicitud de beneficios económicos quede impune, graduándolos adecuadamente según los objetivos del funcionario corrupto. Tales cambios legislativos fueron examinados y respaldados por el Congreso de la Convención Interamericana contra la Corrupción durante 2003.

Las leyes publicadas en 2003

El segundo acontecimiento legislativo significativo proporcionó una variedad de normas para la promoción de la probidad y la lucha contra la corrupción. Estas normas establecieron la Comisión Asesora Presidencial para el fortalecimiento de los principios de transparencia y probidad pública, integrada por muy relevantes personalidades y profesionales que proporcionaron experiencia técnica y contribuyeron al análisis del tema. La Comisión ha venido trabajando sobre cuestiones conexas, como el financiamiento de las campañas y los partidos políticos, la reglamentación de los grupos de interés y otras modificaciones al sistema de regulación para aumentar la probidad.

Las características generales de estas leyes son las que siguen:

1. En primer lugar, se trata de modificaciones más amplias que las propiciadas en 1999, sea porque durante el período 2002 y 2003 el

fenómeno de la corrupción tuvo honda repercusión en la vida pública chilena, sea porque tales casos puntuales han hecho tomar conciencia a la autoridad y a la sociedad civil sobre la importancia de adoptar medidas drásticas, sea por la insuficiencia de las medidas adoptadas hace cuatro años;

2. En segundo lugar, no abordan solamente cuestiones penales, sino también de gestión administrativa y financiera. En este sentido, se trata de legislaciones sobre cuestiones no abordadas en 1999 y que arrastraban problemas antiguos e insolutos en la tradición jurídica chilena; los gastos reservados de diversas reparticiones públicas, la contratación pública y los procedimientos de compra y el financiamiento de las campañas de los partidos políticos, son un buen ejemplo de ello. Debemos mencionar también que en 2002 se publicó la Ley No. 19.829, que adaptó la legislación nacional a la Convención para prevenir el soborno transnacional de la OCDE, que Chile ha firmado y ratificado.

El siguiente es un esquema de las disposiciones clave de esas leyes.

Ley No. 19.886, de 2003, sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios

Esta Ley regula los contratos que celebre la administración pública, a título oneroso, para el suministro de bienes muebles, y de los servicios que se requieran para el desempeño de sus funciones. Se trata una iniciativa que uniforma *los procedimientos administrativos para la contratación del suministro de bienes y servicios*. Además, la ley establece que la administración pública deberá funcionar con eficacia y eficiencia, incluso en el otorgamiento de los contratos públicos.

La nueva ley crea las instituciones necesarias para velar por la eficiencia en las compras, preservando la competencia equitativa dentro de procedimientos adecuados. Asimismo, hay planes para crear los mecanismos nuevos necesarios para mejorar la transparencia procesal. La nueva ley entrará en vigor sin perjuicio de todas aquellas normas que requieran reglamentos complementarios para pasar a la etapa operacional. Esto significa que la actual reglamentación complementaria de la Ley de compras públicas seguirá aplicándose hasta que se publique el nuevo reglamento, salvo en los aspectos que resulten incompatibles con la nueva ley.

Con esta normativa se estima que el Estado obtendrá en el primer año de aplicación un ahorro de 10 millones de dólares de los Estados Unidos. A ello se sumará un mejor servicio y atención para los ciudadanos, al facilitar el acceso oportuno y con reglas claras a más de 200.000 oportunidades de negocios para las empresas del país. La meta es que a fines de este año el 100 % de las compras y contrataciones públicas regidas por esta ley se publiquen en www.chilecompra.cl.

Esta reforma en el mercado de las compras públicas involucra a todos los organismos regidos por la Ley No. 18.575 ya citada: los ministerios, los gobernadores, así como las entidades y los servicios públicos que se han creado para desempeñar las funciones públicas, incluida la Oficina del Interventor General de la República, el Banco Central, las fuerzas armadas, los gobiernos regionales y los

municipios. Se exceptúan las empresas públicas creadas por ley. En el caso de las municipalidades y las fuerzas armadas, la ley entrará en vigencia a partir del 1 de enero de 2004 y del 1 de enero de 2005, respectivamente.

En relación con las licitaciones, será obligatorio llamar a licitación pública cuando el monto de la adquisición supere un cierto umbral. Las licitaciones privadas y las contrataciones directas deberán justificarse mediante resoluciones fundamentadas. En la Ley se especifican, además, los casos en que se justifica realizar licitaciones privadas o contrataciones directas así como las causales para declarar desierto un proceso y el procedimiento para comunicar tal decisión. Asimismo, se establecen las causas y los procedimientos para modificar o terminar los contratos públicos.

Los organismos mencionados en la ley deberán publicar la licitación, notificar a las posibles partes interesadas, negociar y adjudicar contratos y, en general, realizar todos los procesos de adquisición y contratación de bienes, servicios y obras utilizando el Sistema de Información de Compras y Contrataciones de la Administración (www.chilecompra.cl) creado por esta Ley. Este sistema deberá ser de acceso público y gratuito.

Ley No. 19.884, de 2003, sobre transparencia, límite y control del gasto electoral

La Ley tiene por objeto regir el financiamiento, los límites, el control y la transparencia de los gastos electorales que realicen los partidos políticos y los candidatos. Se ajusta a la Ley electoral No. 18.700, la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, y a la ley No. 18.695, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Esta norma representa el cumplimiento de un sentido anhelo de la ciudadanía chilena de abordar esta cuestión. Hasta el momento no existía una regulación precisa de los gastos de las campañas políticas, hecho que derivaba en obvias y notorias desigualdades de acceso al poder.

La Ley tiene por objeto limitar el reembolso de los gastos electorales a los principales actos eleccionarios. Para citar algunos ejemplos, tratándose de candidaturas a senador, el límite de gastos no podrá exceder de la suma de 3.000 unidades de fomento (aproximadamente 51 millones de pesos chilenos es decir, 82.258 dólares), más aquella que resulte de multiplicar por *cuatro centésimos de unidad de fomento* los primeros 200.000 inscritos, por *tres centésimos de unidad de fomento* los siguientes 200.000 inscritos y por *dos centésimos de unidad de fomento* los restantes inscritos en la respectiva circunscripción. Los candidatos a diputado no podrán exceder la suma de 1.500 unidades de fomento (aproximadamente 26 millones de pesos, o 41.129 dólares), más aquella que resulte de multiplicar por *tres centésimos de unidad de fomento* el número de inscritos en los registros electorales en el respectivo distrito. En el caso de las candidaturas a Presidente de la Republica, el límite de gastos será equivalente a la cantidad que resulte de multiplicar por *tres centésimos de unidad de fomento* el número de inscritos en los registros electorales del país. Además, se establece que el límite de gastos electorales que podrá efectuar cada partido político será el equivalente de un tercio de la suma total de los gastos electorales permitidos a sus candidatos, incluidos los independientes. De igual

manera, se limita el financiamiento privado de las campañas electorales. No se permite que ninguna persona aporte a un mismo candidato, y en una misma campaña electoral, una suma que exceda al equivalente en pesos de 1.000 unidades de fomento (vale decir, 17 millones de pesos chilenos, aproximadamente, o sea, 28.000 dólares). En todo caso, el total de aportes que una misma persona podrá hacer a distintos candidatos o a un partido político no podrá exceder del equivalente en pesos de 10.000 unidades de fomento. Cuando las contribuciones las hagan personas jurídicas que estén económicamente motivadas, la donación debe ser aprobada por una decisión explícita del personal directivo superior de la empresa.

Siguiendo a las modernas legislaciones sobre la materia, durante la campaña electoral, el Estado financiará y reembolsará los gastos electorales en que incurran los candidatos y los partidos, con excepción de los candidatos a Presidente de la República. Por consiguiente, al inicio del período de campaña electoral, cada partido inscrito que presente candidatos a la respectiva elección de senadores, diputados y concejales, tendrá derecho a que el Estado pague en su favor una cantidad de dinero equivalente al número de sufragios obtenidos en la última elección de igual naturaleza, incluidos los independientes que hubieren ido en pacto o subpacto con él, multiplicado por el equivalente en pesos de diez milésimos de unidad de fomento. Aquellos partidos que no hubieren participado en la elección de igual naturaleza anterior tendrán derecho a recibir una cantidad igual a la que corresponda al partido político que hubiere obtenido en ella el menor número de sufragios.

Finalmente, se establece otro control de los aportes electorales al disponer cuáles de los aportes a la campaña electoral serán *anónimos*, reservados o públicos. Todas las contribuciones hechas por personas privadas pueden efectuarse anónimamente. Sin embargo, durante el período de la campaña electoral, ningún candidato o partido político podrá recibir como contribución anónima más del 20% del límite de gastos electorales definido en esta ley. Todo aporte que supere el monto indicado y que represente menos del 10% del total de gastos que la ley autoriza a un candidato o partido político, tendrá carácter reservado, siempre y cuando no exceda de 600 unidades de fomento para un candidato o de 3.000 unidades de fomento para un partido político o el conjunto de sus candidatos. En este caso, los aportes se realizarán directamente a una cuenta establecida al efecto por el Servicio Electoral.

Ley No. 19.882, de 2003, que regula la nueva política de personal de los funcionarios públicos

La Ley crea también la Dirección Nacional del Servicio Civil como un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Informa al Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda y coordina, supervisa y evalúa el desempeño del personal de los diversos servicios de la administración civil del Estado.

Sus funciones comprenden la de participar en la elaboración de las políticas de administración del personal del sector público y colaborar con los servicios públicos en la aplicación descentralizada de las mismas, en el marco del proceso de modernización del Estado; promover reformas y medidas tendientes al mejoramiento de la gestión del personal del sector público; prestar asesoramiento en materia de personal a las autoridades de gobierno, así como también a los subsecretarios y jefes

de los servicios en materia de recursos humanos a fin de asegurar el funcionamiento eficiente y eficaz del Sistema de Alta Dirección Pública.

Este sistema tiene por objetivo permitir a los servicios públicos contar con equipos directivos profesionales, eficientes y con capacidad de trabajo en equipo, que optimicen la gestión de las instituciones públicas en la prestación de bienes y servicios a la comunidad. Estos equipos deberán aplicar las decisiones del Presidente de la República, que es elegido en votación popular y es responsable de la administración del Estado.

La competencia profesional, la integridad y la probidad son los criterios básicos de mérito que han de prevalecer en el acceso a la alta dirección pública, así como en su remuneración. El sistema de alta dirección pública proporciona *igualdad de oportunidades* y normas universales que rigen el acceso a cargos públicos de dirección, respetando el principio meritocrático y atenuando los controles monopolísticos de ese acceso por los partidos políticos u otras organizaciones.

El sistema también facilitará mayores niveles de transparencia, probidad y desempeño ético al asegurar la calidad técnico-profesional y al atenuar los riesgos de influencia indebida en la adopción de decisiones.

Ley No. 19.863, de 2003, sobre la remuneración de los funcionarios de gobierno y cargos críticos de la administración pública y sobre gastos reservados

Por este cuerpo legal, se regulan las competencias del Personal Directivo Superior. Además, se regula el destino de los gastos reservados incurridos por ciertos ministerios y otras entidades mencionadas en el artículo 10 de la Ley. En virtud del artículo 10, están autorizados a incurrir en gastos relacionados con ciertas funciones públicas, como la seguridad interna y externa, el orden público nacional y otras acciones del Estado que, por su naturaleza, deban ser reservadas o mantenerse en secreto.

Durante mucho tiempo, ciertas Secretarías de Estado o Ministerios estratégicos gozaron de la posibilidad de contar con una cierta cantidad de fondos, denominados “reservados”, contemplados en sus presupuestos públicos. En consecuencia, no estaban sujetos a controles detallados por la Contraloría General de la República.

Ley No. 19.862, de 2003, que establece registros de las personas jurídicas receptoras de fondos públicos

Esta Ley regula todo tipo de transferencias a personas jurídicas, estableciendo la necesidad de un registro para ellas. Tiene por objeto evitar la creación de entidades privadas que eludan las estructuras de rendición de cuentas y reciban fondos públicos.

Conclusiones

Los participantes estuvieron de acuerdo en la función crucial que corresponde a los parlamentos en la ratificación y aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. La responsabilidad en ese sentido es multifacética. El parlamento no sólo debe adoptar la legislación sino también debe vigilar constantemente su aplicación efectiva. Se acordó que la función del parlamento en la lucha contra la corrupción debe fortalecerse. Los parlamentos pueden recurrir a la sociedad civil más fácilmente que otras instituciones del Estado. Por consiguiente, las organizaciones internacionales no deben tratar exclusivamente con gobiernos, sino que deben mejorar sus esfuerzos para incluir a los parlamentos en la ratificación y aplicación de la Convención.

A tal fin, los parlamentarios deben, en primer lugar, adoptar un criterio de participación en la Convención. Dado que no participaron en su elaboración, hay que elevar la toma de conciencia de los parlamentarios acerca de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y las diversas obligaciones que se derivan de ella. Eso se podría lograr mejor utilizando las redes y las asociaciones de parlamentarios existentes, como la Organización Mundial de Parlamentarios en contra de la Corrupción, la Red de Parlamentarios Africanos contra la Corrupción, y las plataformas similares que permiten el intercambio de experiencias y la identificación de las mejores prácticas para combatir la corrupción.

Los países tendrán que desarrollar leyes para aplicar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Los participantes recalcaron la importancia de establecer el marco institucional responsable de la aplicación de esas leyes conjuntamente con el proceso legislativo. En ese contexto, los participantes estuvieron de acuerdo en que los organismos independientes de lucha contra la corrupción —con un mandato amplio, que comprende desde la interposición de una acción judicial hasta la reforma administrativa, para elevar la educación y la toma de conciencia por el público— habían trabajado bien en algunos países. Sin embargo, los organismos de lucha contra la corrupción no pueden operar con éxito por sí solos, sino que necesitan desarrollar programas de extensión, estableciendo plataformas para la colaboración y la coordinación continua con los sectores público y privado, así como con la sociedad civil. Por otro lado, los organismos de lucha contra la corrupción sólo podrán ser eficaces si tienen fuertes facultades de investigación y un amplio mandato a este respecto.

Además, se consideró crucial la aplicación de sanciones eficaces y creíbles contra las prácticas corruptas. Las leyes contra la corrupción deben contemplar medidas punitivas fuertes, incluidos el encarcelamiento, las multas y la confiscación de los activos ilícitos. Quizá también se requiera legislación complementaria, como leyes contra el blanqueo de capitales y el acceso a información. Algunos participantes también subrayaron la importancia de la jurisdicción extraterritorial respecto del delito de corrupción.

Para solicitar informes sobre actividades corruptas, habrá que contar con instrumentos jurídicos y canales institucionales que alienten a los funcionarios públicos y a los ciudadanos por igual a notificar incidentes de corrupción. Hay que

proteger a los informantes y los funcionarios públicos deben estar obligados por ley a informar sobre las transacciones corruptas que llegan a su conocimiento.

Los legisladores nacionales deben considerar el establecimiento de registros para inscribir ciertas restricciones sobre personas y empresas declaradas culpables de actividades corruptas relacionadas con las licitaciones y los contratos.

Los participantes también abordaron la cuestión de la financiación de los partidos políticos, tema que es objeto de intensos debates en muchos países desarrollados. Observaron la incapacidad evidente de los parlamentos para legislar eficazmente contra la financiación excesiva y no transparente de los partidos políticos. En algunos países, individuos o grupos utilizan la financiación de campañas políticas para influir en la formulación de políticas, la promulgación de leyes y aun el otorgamiento de contratos públicos.

Aunque en algunos países, muchas de las leyes requeridas por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción ya están en vigor, muchos países necesitan leyes adicionales que incluyan medidas sobre la recuperación de activos y la prevención.

Se señaló que las asociaciones profesionales podrían proporcionar un mecanismo de control crucial para el cumplimiento de las normas sobre el comportamiento profesional. También podrían ayudar a enunciar y aclarar las inquietudes de sus miembros con respecto a ciertos aspectos de la Convención. Por ejemplo, las asociaciones de abogados habían expresado sus inquietudes por la protección de los privilegios profesionales de sus miembros.

Los participantes también destacaron la importancia de las nuevas tecnologías, que brindan oportunidades para una mayor transparencia. Los gobiernos podrían comunicarse más fácilmente con sus ciudadanos a través de la Internet y podrían proporcionar al público más acceso a la información oficial.

Por último, los participantes también reconocieron la función crucial de los parlamentos de exigir la rendición de cuentas al gobierno. En particular, los parlamentos deben cumplir una función de supervisión con respecto al gasto público y las adquisiciones públicas.

Grupo 4

Medidas para combatir la corrupción en los sistemas financieros nacionales e internacionales

Medidas legislativas del Consejo de Europa para hacer frente a la corrupción y el blanqueo de capitales en el sistema financiero internacional

Maud de Boer Buquicchio

Secretaria General Adjunta del Consejo de Europa

El Consejo de Europa sostiene tres principios básicos: los derechos humanos, la democracia pluralista y el imperio de la ley.

Deseo centrar mi intervención específicamente en la relación entre el *imperio de la ley* y la facilidad con que el dinero se desplaza a través de los sistemas financieros internacionales.

Durante los 20 últimos años, la naturaleza de la delincuencia en general (y la delincuencia económica y organizada en particular) ha sido tal que todos los que luchan contra la delincuencia económica y organizada han tomado conocimiento de las enormes oportunidades que el sistema financiero internacional ofrece a los delincuentes para esconder su riqueza obtenida por medios ilícitos.

Los delincuentes siempre han encontrado maneras de aprovechar las debilidades de los sistemas financieros. Teniendo en cuenta que el dinero (incluido el dinero virtual) puede ahora moverse en todo el mundo en cuestión de segundos, la labor de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los fiscales y los jueces investigadores en todo el mundo es cada vez más difícil.

Por este motivo, mi punto de partida es que, si la comunidad internacional desea combatir la corrupción en el plano internacional, debe estar en condiciones de rastrear el producto que los infractores obtienen mediante actos de corrupción, dondequiera que se encuentre. La experiencia indica que los delincuentes de más éxito mueven el producto adquirido en forma ilícita utilizando complejas capas de transacciones de un país a otro. Por lo tanto, la lucha internacional contra la corrupción y la lucha internacional contra el blanqueo de capitales están inextricablemente vinculadas.

El blanqueo de capitales es, como todos saben, el proceso por el cual los delincuentes se distancian de sus crímenes pero mantienen el acceso a sus frutos. Los organismos de represión, en el plano nacional e internacional, necesitan detectar esos productos para asegurar que tanto los que se encargan del blanqueo como aquellos que recogen los beneficios de la corrupción sean encausados y que tribunales nacionales puedan confiscar esos productos. La experiencia ha mostrado que, en muchos países, las órdenes de confiscación importantes, que son realmente disuasorias, pueden actuar y actúan como obstáculos reales a la comisión de delitos en general. Por lo tanto, al luchar contra el blanqueo de capitales, no sólo se combate la corrupción sino que también se ataca la causa subyacente del delito de adquisición ilícita en general: la codicia humana.

La comunidad internacional debe poder cooperar eficazmente en esa lucha. El Consejo de Europa participa desde hace mucho tiempo en la cooperación en cuestiones judiciales internacionales. Nuestros tratados sobre asistencia judicial recíproca y extradición son bien conocidos.

El Consejo de Europa fue una de las primeras organizaciones internacionales que expresó una verdadera inquietud por el blanqueo de capitales. Hace más de 20 años, el Comité de Ministros adoptó una recomendación en la cual advirtió contra los peligros que el dinero sucio en el sistema financiero representaba para la democracia y el imperio de la ley.

En los años 90, el Consejo de Europa comenzó a inquietarse ante la amenaza que el blanqueo de capitales planteaba a los países europeos con economías en transición, cuyas estructuras reglamentarias de los asuntos financieros, nuevas y frágiles, los hacían particularmente vulnerables. Se hizo mucho por aumentar la toma de conciencia sobre tales peligros.

Como resultado de ello, en 1990 se aprobó nuestro Convenio sobre el blanqueo, la investigación, la incautación y el decomiso del producto del delito. Ese Convenio proporciona un importante plan detallado para la investigación, la cooperación internacional, la interposición de acciones judiciales y la confiscación en el plano nacional en relación con el producto del delito. Es un convenio que ha tenido éxito y que está abierto a países no europeos. El número actual de ratificaciones es 43, lo cual es alentador en razón de la obligación vinculante que impone a los Estados que lo ratifican de disponer las medidas más amplias de ayuda internacional para la detección, la congelación y la incautación de bienes. Eso significa que en Europa e incluso en otras partes, los organismos de represión y los fiscales aprovecharán la cooperación internacional para llevar a cabo pesquisas internacionales sobre delitos de corrupción.

Como dije ayer durante la Conferencia de Alto Nivel, los instrumentos jurídicos y políticos son de poca utilidad si no se vigilan cuidadosamente.

El Consejo de Europa, por consiguiente, ha desarrollado sistemas de vigilancia en materia de corrupción y blanqueo de capitales.

En materia de corrupción, el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) está empezando su segunda ronda de evaluaciones mutuas. Una de las principales cuestiones que tratará en esa ronda es la importante relación entre el blanqueo de capitales y la capacidad de un Estado de incautar y confiscar el producto de la corrupción.

En muchos aspectos, el éxito del mecanismo del GRECO —que incluye unos 35 Estados miembros, incluidos los Estados Unidos de América— se basó en el trabajo anterior iniciado por el Comité Selecto de Expertos en la evaluación de medidas contra el blanqueo de capitales del Consejo de Europa (ahora conocido como MONEYVAL).

La vigilancia en esa esfera empezó en 1997, utilizando los métodos de trabajo del Grupo Especial de Expertos Financieros sobre blanqueo de capitales. MONEYVAL está ahora completando su segunda ronda de evaluaciones.

Las evaluaciones de MONEYVAL abarcan las medidas jurídicas, de represión y financieras adoptadas para combatir el blanqueo de capitales (y ahora la financiación del terrorismo). La evaluación financiera es, por consiguiente, una parte fundamental de ese trabajo.

Claramente, los países necesitan establecer sistemas preventivos sólidos para detectar fondos sucios (o de terroristas) cuando pasan a través del sistema financiero. Las normas en materia de prevención están evolucionando constantemente. Utilizamos las normas internacionales que actualmente se aplican con más frecuencia en el sector financiero, incluidas las 40 Recomendaciones del Grupo Especial de Expertos Financieros sobre blanqueo de capitales (y normas reglamentarias específicas de los sectores bancario, de seguros y de valores).

Todas las normas de prevención se basan en las dificultades del sector financiero y el sector no financiero para detectar movimientos de dinero sospechosos y para establecer reglas sólidas de identificación de clientes.

Al final de nuestra primera ronda de evaluaciones, formulamos las siguientes conclusiones:

- Encontramos que había una necesidad evidente de análisis nacionales más a fondo para determinar cómo exactamente en determinadas jurisdicciones se podían blanquear capitales:
 - ¿Era a través de los bancos?
 - ¿Era a través de las sociedades ficticias?
 - ¿Era a través del sistema de privatización?
 - ¿Exactamente cuán vulnerables eran las oficinas de cambio y los casinos?
- Determinamos que había que seguir trabajando para lograr la participación de las instituciones financieras no bancarias y las empresas y los profesionales de fuera del sector financiero (como los abogados y los asesores financieros). La notificación de las transacciones sospechosas en todos esos sectores debe aumentar. Cuando las normas se tornan más rigurosas en un sector, como la actividad bancaria, los que blanquean dinero buscan otros sectores, como el de los seguros o el mercado de valores, para blanquear productos ilícitos. La conclusión es que hay que mejorar la vigilancia contra el blanqueo de capitales en esas esferas.

Los abusos obvios, como la existencia continua de cuentas al portador, deben ser combatidos por los gobiernos pertinentes dentro de plazos realistas. Las instituciones financieras y de crédito deben prestar mucha más atención a la identificación de los beneficiarios finales de las transacciones para que las reglas sobre identificación de clientes tengan efectividad. Es más, el personal de las instituciones financieras y de crédito de muchos países necesita más orientación sobre cómo identificar los movimientos de dinero sospechosos.

- Nuestros expertos también encontraron que se debía prestar mayor atención a los regímenes de creación de sociedades y a los riesgos inherentes de los sistemas rápidos de pago electrónico y de actividades

bancarias en la Internet. Los sistemas de identificación de muchos países parecen haber sido diseñados para manejar sólo documentos. El desarrollo de las estructuras financieras de los Estados ha hecho que los regímenes preventivos basados en documentos sean cada vez más menos pertinentes.

En el lado de la prevención, hemos observado el costo para el sector financiero de poner en práctica sistemas costosos para detectar el blanqueo de capitales y los movimientos de dinero sospechosos. El reto que enfrentan ahora los organismos de represión y los fiscales es asegurar el enjuiciamiento de los que blanquean dinero y obtener importantes órdenes de confiscación.

Es mucho lo que queda por hacer. En el Consejo de Europa seguiremos vigilando estas cuestiones y haremos presión para obtener cambios donde sean necesarios. Es gratificante ver cómo los países han respondido a las recomendaciones que hemos hecho hasta el presente en los informes de MONEYVAL. En materia de establecimiento de normas, se iniciarán actividades para formular un protocolo del Convenio de Estrasburgo que trate de las medidas de prevención.

El Consejo de Europa continuará desarrollando su trabajo, tanto en materia de establecimiento de normas como de vigilancia, en la lucha contra la corrupción y todos los productos obtenidos ilícitamente que pasen a través de los sistemas financieros nacionales e internacionales.

La función de la judicatura en la integridad del gobierno

Ramesh Lawrence Maharaj

Ex Fiscal General de Trinidad y Tabago

Quiero felicitar al Gobierno y al pueblo de México por el patrocinio de esta conferencia importante e histórica. También deseo felicitar a todos los Estados que han decidido firmar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ya que sus firmas son un testimonio de su compromiso de erradicar la corrupción y promover la honestidad en el gobierno. Durante mi desempeño como Fiscal General del Estado y Ministro de Asuntos Jurídicos de la República de Trinidad y Tabago observé directamente la necesidad de que los gobiernos actuaran enérgicamente en su lucha contra la corrupción para poder lograr el desarrollo sostenible. Quiero aprovechar la oportunidad de transmitir algunas de mis experiencias como Fiscal General del Estado y espero que lo que tengo que decir ayude a los ministros de gobierno y a la sociedad civil a combatir la corrupción.

La buena gobernanza es imposible si los miembros de un gobierno y los funcionarios públicos son corruptos. La existencia de corrupción en el gobierno y en otras esferas oficiales también promueve la corrupción en el sector privado.

Las injusticias sociales y económicas de un país no pueden corregirse eficazmente si se permite que las personas que desempeñan altos cargos de gobierno y otros funcionarios públicos sigan depredando las tesorías de las naciones. Las Naciones Unidas, en reconocimiento de los efectos corrosivos que la corrupción tiene en todos los aspectos de la vida, adoptaron medidas para eliminar la corrupción, que tiene un efecto devastador sobre la fibra moral de la sociedad.

La corrupción subvierte el imperio de la ley, vuelve estéril a la democracia y empobrece a las naciones. La corrupción es un problema mundial, que en muchos países se ha tornado sistémico. El desarrollo sostenible requiere el control de la corrupción. La corrupción impone una carga al sector privado, desalienta la inversión extranjera y daña el medio ambiente. La corrupción mina la confianza y la equidad en el gobierno. La corrupción disminuye la eficacia de las políticas públicas. La corrupción a menudo tiene una dimensión política y refleja la forma en que se ejerce el poder de gobierno en un país.

La corrupción incluye el abuso del cargo político en beneficio privado, el abuso del cargo público para obtener beneficios políticos (aunque no se produzca realmente cohecho) mediante el patrocinio y el nepotismo, el robo de bienes del Estado y la desviación de recursos del Estado.

En la mayoría de los países del Caribe, incluida Trinidad y Tabago, se está desarrollando una nueva dimensión de la corrupción. Los gobernantes formulan y orientan deliberadamente sus políticas y programas para conservar el cargo. La corrupción, el favoritismo político y el nepotismo se han convertido en la norma. Los programas públicos de vivienda, los ofrecimientos de empleo, la adjudicación de contratos y becas y la administración de programas sociales y de salud están

orientados a ganar votos y hasta a modificar los distritos electorales para que los partidarios residan y voten en circunscripciones determinadas.

El dinero de los contribuyentes, por consiguiente, es utilizado por los gobiernos con finalidades políticas partidistas o personales, a fin de asegurar que el gobierno permanezca en el poder.

Los préstamos tomados por los gobiernos de los principales organismos de crédito internacionales no se utilizan, por consiguiente, para las finalidades para las que se solicitan. Los préstamos son utilizados por los gobiernos para “suprimir” la democracia en vez de darle “más vitalidad”. Los organismos de crédito internacionales deben prestar mayor atención a la utilización de sus préstamos para finalidades corruptas y deben hacer que la sociedad civil vigile los préstamos que otorga a los gobiernos.

Una cuestión de candente actualidad en el mundo son las repercusiones de los gobiernos corruptos en los problemas asociados con la degradación del medio ambiente. Algunos gobiernos permiten que la corrupción pervierta la aprobación de actividades que tienen efectos sobre el medio ambiente. Están más interesados en el dinero que ellos reciben de las empresas multinacionales que en la adopción de medidas para proteger el medio ambiente para las generaciones futuras. La corrupción del gobierno causa o permite la realización de actividades particulares aun cuando se sabe que esas actividades tienen consecuencias ambientales adversas para los países.

El método más importante por el cual la corrupción del gobierno influye negativamente en el medio ambiente de una nación es la adopción de decisiones que favorecen a poderosas empresas multinacionales y otras entidades y que les permite explotar los recursos naturales utilizando prácticas que son incompatibles con las buenas prácticas de sostenibilidad.

La corrupción también impide la supervisión adecuada por el gobierno de las actividades que pueden perjudicar al medio ambiente.

La corrupción puede realzar los efectos de los desastres ambientales. Eso ocurre cuando los gobiernos se aseguran de que no se tomen las disposiciones adecuadas para que la aprobación de actividades se haga desde una perspectiva ambiental y de que no se tomen las medidas correctivas adecuadas. Esas acciones, u omisiones, facilitan los desastres ambientales.

La situación es especialmente grave en los países que no tienen un sistema judicial con buena reputación, es decir, tribunales imparciales, competentes, eficaces y verdaderamente independientes que puedan oponerse a la corrupción gubernamental y la influencia del “poder del dinero”.

La corrupción es un enemigo público, ya que priva a las naciones de sus corrientes vitales.

Para que la lucha contra la corrupción sea eficaz, los fiscales deben adoptar medidas para mantener el imperio de la ley. Se deben promulgar leyes claras para luchar contra la corrupción. Se deben adoptar medidas para establecer una capacidad eficaz de aplicación de la ley y se deben crear organismos oficiales alertas

encargados de la vigilancia. También se deben adoptar medidas para crear una sociedad civil participativa.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es, por consiguiente, un instrumento importante que puede utilizarse para promover en todo el mundo medidas para eliminar y/o reducir la corrupción y para promover la franqueza, la transparencia y la rendición de cuentas por el gobierno.

Los fiscales generales deben, sin embargo, ser conscientes de que las medidas tomadas por ellos para luchar contra la corrupción pueden despertar en sus colegas, o al menos en algunos de ellos, sentimientos de odio o desconfianza contra ellos.

Fui Fiscal General del Estado y Ministro de Asuntos Jurídicos de la República de Trinidad y Tabago entre 1996 y 2001. Conozco demasiado bien las dificultades con que tropiezan los individuos que intentan luchar contra la corrupción. Como Fiscal General del Estado, tomé la posición de que ningún gobierno podría combatir genuinamente la pobreza o corregir genuinamente otras injusticias sociales y económicas en un país, a menos que adoptara medidas contra la corrupción y promoviera la franqueza, la transparencia y la rendición de cuentas por el gobierno.

La promesa de luchar contra la corrupción es un ejercicio de relaciones públicas comúnmente usado por los partidos políticos para ganar elecciones. La mayoría de los partidos políticos y gobiernos parecen carecer de la pasión o la dedicación para abordar los efectos corrosivos de un gobierno corrupto.

La lucha contra la corrupción nunca puede tener éxito si los gobiernos no tienen una pasión y un verdadero deseo de librarla. Indudablemente, corresponde a los fiscales un papel importante en la lucha del gobierno contra la corrupción.

Los fiscales generales, sin embargo, no tienen seguridad en el empleo, ya que son vulnerables a la destitución en cualquier momento por sus jefes de gobierno. Tienen que estar preparados para asegurar que la “zanahoria del cargo” no cuelgue delante de ellos y les impida cumplir sus responsabilidades. Deben estar dispuestos a afrontar las consecuencias, incluida la de perder el cargo a causa del cumplimiento honesto y valeroso de sus responsabilidades.

Si la “zanahoria del cargo” es considerada por los fiscales generales como más importante que el desempeño honesto y sin temores de sus responsabilidades, se convertirán en lacayos de sus gobiernos. Enterrarán las imputaciones de corrupción hecha contra sus gobiernos o sus partidos políticos y, en consecuencia, prestarán su apoyo y participarán en el robo del dinero de los contribuyentes.

Los fiscales generales no pueden comprometer sus responsabilidades y funciones. Son los guardianes del interés público. Cualquier compromiso de su parte sería equivalente a una traición de su responsabilidad frente al pueblo de defender ante todo los intereses nacionales.

La aplicación por los Estados de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción puede verse frustrada y obstruida si los fiscales generales no son fuertes y no actúan sin temor en el desempeño de sus responsabilidades.

Los fiscales generales, por consiguiente, tienen un papel importante que desempeñar en la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la

Corrupción. Para que la Convención sea efectiva y para asegurar que se cumplan sus metas y objetivos, pueden adoptarse las siguientes medidas:

- Asegurar que sus Estados firmen la Convención e identifiquen el marco legislativo necesario que se debe establecer a nivel nacional para aplicar sus disposiciones.
- Promover y obtener la promulgación de las leyes necesarias para establecer el marco legal necesario para lograr las metas y los objetivos de la Convención.
- Establecer un proceso a nivel nacional para asegurar una judicatura honesta. La judicatura debe ser competente y eficaz y tiene que ser independiente.
- Establecer o reformar la maquinaria de investigación y enjuiciamiento a nivel nacional para que se puedan lograr los objetivos de la Convención.
- Establecer una dependencia apropiada de investigación financiera para ayudar a los mecanismos de investigación a rastrear el producto de la corrupción, a fin de congelar, incautar y confiscar las ganancias de la corrupción, de conformidad con las garantías procesales.
- Tomar medidas legislativas para crear los delitos penales necesarios según lo requiere la Convención, a fin de cerrar todos los resquicios de la ley por los que los infractores puedan escapar a la justicia.
- Reglamentar las donaciones financieras a los partidos políticos. La aportación de grandes donaciones financieras a los partidos políticos permite a esos donantes ejercer una influencia hipnótica sobre los gobiernos cuando los partidos políticos ganan las elecciones. Tales donantes ejercen gran influencia sobre los gobiernos. Son premiados normalmente por los gobiernos, que les otorgan contratos grandes, consultorías y concesiones. Esos gobiernos, por consiguiente, no representan el “poder del pueblo” sino el “poder del dinero”.
- Trabajar en colaboración con otros ministros, incluidos el Ministro de Asuntos Sociales (o su equivalente) y el Ministro de Relaciones Exteriores (o su equivalente) para que se puedan aplicar las disposiciones de la Convención relativas a las medidas para prevenir la corrupción, la participación de la sociedad civil (en lo que se refiere a la acción del Ministro de Desarrollo Social o su equivalente) y las medidas relativas a la promoción de la cooperación internacional en materia de asistencia judicial recíproca en cuestiones penales (en lo que se refiere a la acción del Ministerio de Relaciones Exteriores o su equivalente).

Durante mi desempeño en el cargo de Fiscal General de Trinidad y Tabago, adopté medidas para reformar las leyes de mi país de tal manera que esas leyes contienen ahora varias de las disposiciones de la Convención.

Se sancionó la Ley de integridad en la vida pública de 2000. La Ley sobre el producto del delito de 2000 contiene medidas que tratan del enriquecimiento ilícito, las operaciones basadas en información privilegiada, el blanqueo del producto del

delito, la congelación, incautación y confiscación del producto de la corrupción y la superación de los obstáculos del secreto bancario.

La Ley de asistencia judicial recíproca en cuestiones penales de 1998 proporciona el marco legislativo para facilitar la cooperación con otros países en esta esfera.

La Ley de la libertad de información de 2000 creó el derecho estatutario de un individuo de tener acceso a la información mantenida por gobierno.

La Ley de enmienda de la Constitución de 2000 reformó al Sistema del Comité Parlamentario para que estos comités, de los que forman parte miembros del gobierno y la oposición, pudieran vigilar y supervisar la actuación de cada ministerio y departamento del gobierno. Los comités tienen el poder para investigar a cualquier autoridad pública y hacer comparecer ante ellos a los ministros y funcionarios públicos.

Resulta claro, por consiguiente, que los fiscales generales pueden cumplir un papel importante en la promoción del desarrollo sostenible de sus países. Pueden, mediante el cumplimiento de sus responsabilidades sin temor a las consecuencias, hacer mucho para eliminar o reducir la pobreza y promover el desarrollo sostenible en sus países. Sus acciones pueden ayudar a reducir el desperdicio, la mala administración y el robo del patrimonio de sus países. El dinero ahorrado puede ser utilizado por los gobiernos para aliviar muchas de las injusticias sociales que existen en sus sociedades.

La contribución del Banco Mundial a la lucha mundial contra el blanqueo de capitales

Bess Michael

Especialista Superior del Sector Financiero, Banco Mundial

Quiero dar las gracias a nuestro anfitrión por la organización de esta magnífica conferencia, y en particular, por la invitación a participar en este gran evento. Deseo referirme a la función del Banco Mundial en la lucha contra la corrupción y contra el blanqueo de capitales.

El Banco Mundial desea felicitar a la comunidad mundial por la nueva e importante Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Reconocemos que la Convención es ambiciosa, puesto que abarca muchas cuestiones importantes. Alentamos a los países a adoptar pautas claras y con plazos definidos para su aplicación, que consideramos la clave del éxito de la Convención. También reconocemos la necesidad de que se vigile el cumplimiento de la Convención.

En cuanto a las actividades del Banco Mundial para combatir la corrupción, en 1996 el Presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, identificó la corrupción como uno de los principales obstáculos al desarrollo y una pesada carga sobre los pobres. Desde entonces, el Banco Mundial ha adoptado una estrategia de medidas múltiples contra la corrupción: prevenir la corrupción en los proyectos del Banco Mundial; ayudar a los países a combatir la corrupción; integrar la buena gobernanza y la lucha contra la corrupción en sus políticas y programas; y apoyar los esfuerzos internacionales para combatir la corrupción.

El Banco Mundial ha lanzado cientos de programas sobre buena gobernanza y lucha contra la corrupción, así como iniciativas en casi 100 países en desarrollo. Hemos trabajado en cuestiones relacionadas con la responsabilidad política, ayudando a los países a mejorar la competitividad de su sector privado, la gestión del sector público, la sociedad civil y los controles y equilibrios institucionales. Las iniciativas han comprendido desde la obligación de los funcionarios de gobierno de dar a conocer su patrimonio y las reformas del gasto público hasta la capacitación de jueces y la enseñanza de técnicas de investigación a periodistas. El Instituto del Banco Mundial ha desarrollado un importante centro de conocimientos y aprendizaje en materia de buena gobernanza y lucha contra la corrupción.

El Banco Mundial es un líder en materia de colaboración con los países para ayudarles a diagnosticar los problemas de gobernanza y a desarrollar respuestas de política apropiadas y ejecutar programas contra la corrupción.

El Banco Mundial está decidido a asegurar que los proyectos que financia estén exentos de corrupción, estableciendo directrices estrictas para combatir la corrupción, manteniendo una línea telefónica de asistencia urgente para comunicar denuncias de corrupción y un departamento de integridad institucional para investigar imputaciones de fraude y corrupción en las operaciones del Grupo del Banco Mundial e imputaciones de faltas graves del personal. En cuanto a la

financiación de proyectos, el Banco Mundial se ha decidido por los programas de financiamiento a más largo plazo y está también trabajando estrechamente con asociados de la comunidad internacional. El Banco Mundial trabaja en estrecha colaboración con gobiernos y organizaciones internacionales. Hemos creado excelentes instrumentos de diagnóstico para identificar y medir la corrupción.

También hemos logrado algunos avances en el asesoramiento a los países sobre posibles soluciones a los problemas de corrupción, pero todavía tenemos retos por delante. En el Banco Mundial, tratamos de integrar la lucha contra la corrupción por igual en todos los programas.

Deseo ahora referirme a la conexión entre la corrupción y el blanqueo de capitales. La corrupción, como otras formas de delincuencia, incluidos el fraude, la delincuencia organizada y el tráfico de drogas, genera un producto. Ese producto debe limpiarse para que los funcionarios corruptos puedan utilizarlo sin ningún peligro de que se los vincule al delito. Ésa es la clave: el blanqueo de capitales facilita la delincuencia y fomenta el consumo y/o la inversión ilícitos.

Entonces, ¿cuál es la conexión entre la lucha contra la corrupción, las actividades contra el blanqueo de capitales, las actividades de financiación del terrorismo y el Banco Mundial? ¿Por qué participa el Banco Mundial en la lucha contra el blanqueo de capitales? Hay una conexión fuerte entre el blanqueo de capitales y el desarrollo económico. Se reconoce en general que la buena gestión de los asuntos públicos, los sistemas financieros racionales, el imperio de la ley y las instituciones jurídicas justas son requisitos esenciales para el desarrollo. En ese contexto, el blanqueo de capitales es una grave amenaza para el desarrollo económico sostenible y duradero. El blanqueo de capitales proporciona a los delincuentes el instrumento esencial para sacar provecho de sus actividades ilícitas. Les da un mecanismo para mover el producto del tráfico de drogas, el tráfico de armas y el contrabando a través de las fronteras hacia refugios seguros. El blanqueo de dinero facilita la corrupción, erosiona el imperio de la ley y distorsiona las políticas macroeconómicas en lo que se refiere a la seguridad y la racionalidad de los sistemas financieros. En los países en desarrollo, puede dar lugar a la salida de fondos legítimos para invertirlos en otro sitio.

El establecimiento de un sistema fuerte contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo proporciona una respuesta a tales amenazas y ayuda a promover el desarrollo sólido y a largo plazo. Cuando los problemas del blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo se hicieron evidentes en todo el mundo, especialmente después de los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional redoblaron sus esfuerzos para combatir tales actividades delictivas. En noviembre de 2001, las juntas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional propusieron un plan de acción conjunto contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo con las siguientes finalidades:

- Elaborar una metodología y una norma mundial común con el Grupo Especial de Expertos Financieros sobre blanqueo de capitales contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo;
- Incorporar la metodología como parte del programa de evaluación del sector financiero del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional;

- Aumentar los programas de asistencia técnica y formación de capacidad en respuesta a las peticiones de los miembros de que se fortalezcan los regímenes que combaten el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo.

Los programas de evaluación del sector financiero son instrumentos de diagnóstico o examen que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional utilizan en una economía nacional para identificar las vulnerabilidades y ayudar a diseñar programas de asistencia técnica. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, conjuntamente con el Grupo Especial de Expertos Financieros sobre blanqueo de capitales y los organismos regionales de ese tipo, han elaborado una metodología integral para evaluar la observancia por los países de las normas internacionales en materia de blanqueo de dinero y financiación del terrorismo. Las juntas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional hicieron suya la metodología en septiembre de 2002 y el Grupo Especial de Expertos Financieros sobre blanqueo de capitales la aprobó en octubre de 2002.

Comenzamos con un programa piloto de 12 meses que finalizó a fines de 2003. En virtud del programa piloto, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional utilizaron la metodología para evaluar aproximadamente 30 países. Los organismos regionales similares al Grupo Especial de Expertos Financieros evaluaron aproximadamente 20 países en relación con el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo.

¿Qué buscamos cuando evaluamos los regímenes contra el blanqueo de dinero como parte de los programas de evaluación del sector financiero? Con arreglo a la metodología, evaluamos el desempeño de un país en relación con las normas internacionales. Investigamos si los países han sancionado o tipificado como delito el blanqueo de dinero, si han dispuesto la incautación, el decomiso y la confiscación del producto derivado del blanqueo de dinero y los delitos determinantes del blanqueo de dinero (que ahora, con la revisión de las normas internacionales y las recomendaciones del Grupo Especial de Expertos Financieros, tiene como meta ampliar los delitos determinantes del blanqueo de dinero para incluir todos los delitos graves, como el soborno y la corrupción). Determinamos si los países tienen requisitos en materia de informes; es decir, si las instituciones financieras deben informar sobre las transacciones sospechosas a las autoridades competentes. Determinamos si los países han establecido el requisito de mantener los registros durante al menos cinco años, y si exigen a las instituciones financieras que identifiquen a sus clientes y apliquen procedimientos de diligencia debida cuando el riesgo de blanqueo de dinero es mayor. Ahora, con las 40 Recomendaciones revisadas del Grupo Especial de Expertos Financieros sobre blanqueo de capitales, una de las medidas incluye requisitos de diligencia debida para las instituciones financieras que tratan con personas públicamente expuestas; es decir, que las instituciones financieras deben pedir a sus clientes, o a clientes potenciales, que sean funcionarios extranjeros de alto nivel que faciliten información adicional sobre sus antecedentes y su cartera para que la institución pueda cumplir los requisitos más rigurosos sobre la diligencia debida.

También investigamos si las instituciones financieras tienen programas internos, programas de capacitación de empleados y programas para la observancia de las normas contra el blanqueo de dinero; si la legislación nacional permite la

cooperación nacional e internacional entre las autoridades competentes, y si el país tiene una unidad de inteligencia financiera que recibe, analiza y difunde información contra el blanqueo de dinero. Algunos de los elementos clave que buscamos están ya incluidos en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, entre ellos el establecimiento de una unidad de inteligencia financiera. También consideramos el grado en que el país cumple las normas internacionales sobre la lucha contra la financiación del terrorismo. Determinamos si los países han ratificado o aplicado diversos instrumentos de las Naciones Unidas, incluida la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención de las Naciones Unidas para la Supresión de la Financiación del Terrorismo. Determinamos si un país ha tipificado como delito independiente la financiación del terrorismo, si hay disposiciones para congelar, incautar y confiscar bienes relacionados con la financiación del terrorismo y si las instituciones financieras tienen la obligación de informar sobre las transacciones sospechosas relacionadas con la financiación del terrorismo. Determinamos si hay disposiciones que permitan la cooperación internacional entre las autoridades competentes, si el país ha adoptado medidas para asegurar que los sistemas alternativos de remesas no se utilicen para financiar el terrorismo, para asegurar que las transferencias telegráficas contengan información importante sobre el remitente y también para asegurar que las instituciones de beneficencia no sean objeto de abuso y no sean utilizadas para financiar actividades relacionadas con la financiación del terrorismo.

La importancia de la metodología que hemos elaborado con nuestros asociados de todo el mundo se traduce en un enfoque integral contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Determinamos si tales regímenes cubren a los bancos, las instituciones no financieras, como las que realizan remesas de dinero, las aseguradoras, las sociedades de valores y también las empresas no financieras, incluidos los casinos, los agentes de bienes raíces, los distribuidores de piedras y metales preciosos y también los profesionales, en la medida en que las normas internacionales también promueven los regímenes contra el blanqueo de dinero que cubren a los abogados y otros profesionales.

La asistencia técnica es un aspecto importante de lo que hacemos en el Banco Mundial. No sólo realizamos evaluaciones de países, sino que cuando identificamos vulnerabilidades en la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación de regímenes terroristas, lo hacemos para proponer la asistencia técnica necesaria al gobierno. Ofrecemos asistencia técnica específica para cada país, así como sobre una base regional. Proporcionamos diferentes tipos de asistencia técnica, como seminarios sobre la elaboración de legislación contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, y la capacitación de supervisores bancarios, ayudamos a establecer unidades de inteligencia financiera y también trabajamos con unidades de inteligencia financiera ya establecidas para fortalecer y mejorar sus operaciones.

Además, organizamos seminarios para los países y las organizaciones internacionales que nos ayudan a realizar tales evaluaciones para capacitar a los evaluadores en la utilización de la metodología. Hemos celebrado diálogos mundiales para reunir a funcionarios superiores de gobiernos con el fin de examinar cuestiones importantes relacionadas con el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. Hemos realizado estas actividades por videoconferencias. Celebramos más de 40 diálogos mundiales en 2002 y también muchos en 2003. También hemos

trabajado con el Fondo Monetario Internacional, y hemos realizado algunos estudios relacionados con los sistemas informales de transferencia de fondos. Nuestro último informe para el grupo de países APEC tuvo por tema los sistemas alternativos de remesas. El informe está disponible en nuestro sitio Web.

Como ya dije, hemos estado trabajando en varios programas de asistencia técnica. Para nosotros es esencial incorporar la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo en las principales actividades del Banco Mundial y alentar a los países prestatarios del Banco a que consideren la lucha contra el blanqueo de dinero como parte de su asistencia en relación con sus préstamos totales. También hemos proporcionado asistencia técnica, a principios de 2003, para la elaboración de un manual que es una guía de referencia sobre la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. Es un documento que consideramos muy completo; es una labor continua que examina las iniciativas y las normas internacionales en esta esfera. Hemos producido la primera versión del manual y nos proponemos actualizarlo, entre otras cosas, para tener en cuenta la evolución de las normas internacionales. Hemos traducido el documento del inglés al árabe, el francés, el español y el ruso y tenemos los manuales disponibles en el Banco Mundial y en nuestro sitio Web (www.amlcft.org). Agradeceremos cualquier comentario que nos ayude a actualizar nuestro manual.

Además, tenemos una base de datos mundial de las necesidades de asistencia técnica. Alentamos a los países interesados en obtener asistencia técnica del Banco Mundial en materia de lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo que nos escriban directamente o que trabajen directamente con el representante regional del Grupo Especial de Expertos Financieros sobre blanqueo de capitales de su zona para transmitir su petición de asistencia técnica; incluiremos la petición en nuestra base de datos y sobre esa base proporcionaremos la asistencia.

Para finalizar, quiero decir que la lucha contra la corrupción, el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo son cuestiones de gran importancia para el Banco Mundial. Como se ha demostrado, estamos trabajando estrechamente con gobiernos y con organizaciones internacionales para alcanzar nuestras metas, y esto no podremos lograrlo sin la ayuda de ustedes.

Medidas para aplicar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en lo que se refiere a la prevención del blanqueo de capitales en el sistema financiero de México

Benjamín Vidargas

Vicepresidente Jurídico de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores,
Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México

Agradezco al Ministerio de Relaciones Exteriores la cordial invitación a participar en esta Conferencia Política de Alto Nivel para la Firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

En el contexto de este grupo sobre las medidas para combatir la corrupción en los sistemas financieros nacionales e internacionales, realizaré un breve análisis de las medidas contempladas en la Convención que nos ocupa, que ya han sido implementadas para prevenir el lavado de dinero en el sistema financiero mexicano, así como de aquellas en las que estamos trabajando para incorporarlas a la normativa en vigor.

Numerosos países, entre ellos México, están preocupados por la magnitud y tendencia crecientes de las organizaciones delictivas, y reconocen la necesidad de implementar normas que impidan que el producto generado por la realización de actividades ilícitas invadan sus economías, a fin de obstaculizar el ulterior desarrollo de dichas organizaciones de delincuentes y, al mismo tiempo, fomentar el prestigio y seguridad de los sistemas financieros.

Los Estados partes en la Convención están convencidos de que la corrupción ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías. Esto hace esencial la cooperación internacional para prevenirla y luchar contra ella. Los Estados partes también están preocupados por los vínculos entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la delincuencia organizada y la delincuencia económica, incluido el blanqueo de dinero.

Por ello, dentro de las más altas prioridades del Gobierno mexicano establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se encuentran el establecimiento de estrategias para prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar el mejoramiento de la calidad de la gestión pública, así como la realización de actividades encaminadas a contrarrestar el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, fenómenos que distorsionan la actividad económica y afectan a los más altos valores de nuestra sociedad.

Los artículos 14, 40, 52 y 58 de la Convención contienen medidas relativas a la prevención del blanqueo de dinero, la aplicabilidad de las normas sobre el secreto bancario, medidas para la prevención y detección de transferencias del producto del delito, y el establecimiento de dependencias de inteligencia financiera.

Con relación a lo previsto en el artículo 14, cabe mencionar que desde 1997 México cuenta con medidas para prevenir el lavado de dinero en las instituciones financieras que son más susceptibles de ser utilizadas para esos fines, entre las que se encuentran las instituciones de crédito, las casas de bolsa y las casas de cambio, entre otras.

Estas medidas incorporan diversos aspectos derivados de las 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera sobre blanqueo de capitales vigentes en ese entonces, y de los Principios del Comité de Basilea para la supervisión bancaria, tales como los requisitos de identificación del cliente; la obligación de las entidades financieras de comunicar operaciones cuyo monto sea igual o superior al equivalente a diez mil dólares de los Estados Unidos, así como las operaciones que por su monto, frecuencia, tipo o naturaleza las propias entidades consideren sospechosas o inusuales. De igual manera, la regulación prevé que las entidades deben informar de las actividades u operaciones que realicen sus funcionarios o empleados, y que por sus características generen algún tipo de sospecha.

Los informes sobre las operaciones antes mencionadas deben ser remitidos por las instituciones a las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas, o del Sistema de Ahorro para el Retiro, según corresponda de acuerdo al tipo de entidad que supervisan. La comisión respectiva, a su vez, lo envía a la Dirección General Adjunta de Investigación de Operaciones, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esa unidad administrativa es el equivalente de lo que se conoce al nivel internacional como una unidad de inteligencia financiera y actúa como un centro nacional para recopilar, analizar y transmitir información sobre posibles actividades de blanqueo de capitales.

Con independencia de los informes que le remiten las entidades financieras, esta Unidad recibe información de las autoridades aduaneras respecto de los movimientos transfronterizos de efectivo, y cuenta con facultades para llevar a cabo actos de fiscalización, con motivo de las investigaciones que realiza sobre posibles operaciones de lavado de dinero. Además, como integrante del Grupo Egmont, puede intercambiar información con unidades de inteligencia financiera de otros países, con lo cual se cubre lo dispuesto en los artículos 14 y 58 de la Convención.

Además de las medidas preventivas antes mencionadas, el actual marco normativo también establece la obligación de las entidades financieras de mantener registros de las operaciones que realizan y de conservar la documentación relativa a la identificación del cliente por un período no menor de cinco años, con lo que se atiende lo señalado en el artículo 52 de la Convención.

De igual forma, las instituciones están obligadas a observar la más absoluta discreción sobre la información relativa a los informes de operaciones que deben remitir a las autoridades competentes, y de dar instrucciones a su personal a este respecto.

Asimismo, dentro de las estructuras de las instituciones existen órganos colegiados encargados de dictaminar como inusuales o preocupantes, a las operaciones que son sometidas a su consideración y, en general, de asegurar la debida observancia de las disposiciones del marco normativo del instituto.

Las autoridades financieras, de manera conjunta y coordinada con las representaciones gremiales que agrupan a los diferentes sectores de entidades, elaboraron modelos de manuales de operaciones, en los que se establecen las políticas y procedimientos que las instituciones deben observar para dar cumplimiento a la reglamentación correspondiente. En estos modelos de manuales se incluyeron ejemplos de transacciones que están sujetas a un mayor escrutinio, con lo cual se atiende a lo señalado en el artículo 52 de la Convención.

Es importante mencionar que las medidas preventivas del lavado de dinero adoptadas por México fueron revisadas por el Grupo Especial de Expertos Financieros sobre blanqueo de capitales en marzo de 2000, durante la primera ronda de evaluación mutua. Desde junio de 2002, México es miembro de pleno derecho del Grupo Especial de Expertos Financieros sobre blanqueo de capitales.

En septiembre de 2003, se llevó a cabo la segunda ronda de evaluación, en la que el Grupo Especial de Expertos Financieros sobre blanqueo de capitales realizó un análisis más pormenorizado de nuestros sistemas de prevención del lavado de dinero y la financiación del terrorismo.

En lo que hace a la necesidad de establecer un régimen interno de supervisión, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 14 de la Convención, las leyes financieras confieren a las Comisiones supervisoras la responsabilidad de vigilar el cumplimiento por las entidades financieras de todas las obligaciones a que se encuentran sujetas, entre ellas las relativas a la prevención del lavado de dinero. Dichas Comisiones cuentan con facultades para imponer sanciones administrativas por las infracciones en que incurran las entidades.

En este contexto, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores ejecutó en el transcurso de 2003 un programa de fortalecimiento de la supervisión en materia de prevención del lavado de dinero. Conforme a este programa, se elaboraron nuevas metodologías para la supervisión de procesos contra el blanqueo de dinero. En particular, el programa establece los criterios y procedimientos para verificar el cumplimiento, por parte de las entidades financieras visitadas, de las obligaciones establecidas en la regulación que les es aplicable.

Las metodologías comprenden la realización de 16 diferentes actividades, que corresponden a la verificación de igual número de obligaciones, entre las que destacan las siguientes:

- Que la entidad haya integrado su Comité de Comunicación y Control, y que cumpla con las facultades que tiene encomendadas;
- Que cuente con políticas de identificación y conocimiento del cliente;
- Que cuente con sistemas para detectar, registrar y notificar operaciones relevantes, así como para detectar operaciones inusuales, en los que se incluyan procesos para detectar operaciones fraccionadas;
- Que la institución haya presentado, *dentro de los plazos establecidos*, sus informes de operaciones.

Las metodologías hacen que las verificaciones se puedan realizar de manera consistente y homogénea, considerando las particularidades prevalecientes en cada

uno de los sectores, en cuanto a la naturaleza de las operaciones que efectúan, y establecen criterios uniformes en base a los cuales se determina el grado de cumplimiento de cada obligación.

Asimismo, se intensificó la capacitación de los supervisores, con la finalidad de proporcionarles los elementos necesarios para llevar a cabo las visitas de inspección de manera más eficaz.

Los resultados del programa fueron satisfactorios. Se visitaron todas las entidades financieras sujetas al régimen preventivo de lavado de dinero. La aplicación de las nuevas metodologías permitió elevar el nivel de supervisión, no sólo desde el punto de vista cualitativo, sino también cuantitativo.

Los Estados partes deben también promover la cooperación internacional, regional y bilateral entre las instituciones pertinentes en la lucha contra el blanqueo de capitales. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores ha suscrito Memorandos de Entendimiento con prácticamente la totalidad de las autoridades reguladoras y supervisoras de entidades financieras del exterior que mantienen una presencia en México. Esto permite a la Comisión intercambiar información con dichas autoridades, para fines de supervisión financiera, entre lo que se incluye la prevención del lavado de dinero.

Por lo que hace al artículo 40 de la Convención, referente al secreto bancario, cabe hacer mención de que diversas leyes financieras establecen, como principio general, la obligación de las instituciones de abstenerse de revelar información sobre las operaciones y servicios de sus clientes, excepto al depositante, deudor, titular o beneficiario que corresponda, a sus representantes legales o a quienes tengan otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio. Dado que el secreto bancario no es absoluto, sin embargo, la responsabilidad no es absoluta: la propia ley establece excepciones a dicho principio general. Las instituciones financieras, por lo tanto, pueden revelar información en ciertas condiciones a determinadas instituciones, como los jueces y las autoridades federales de finanzas con fines de auditoría.

Las autoridades de procuración de justicia pueden tener acceso a la información y documentación de cuentas y operaciones de los presuntos responsables de la comisión de delitos, para el ejercicio de sus facultades de investigación y persecución de productos ilícitos, con base en sus facultades constitucionales y en las que les confiere la regulación penal.

En los términos expuestos, México se ajusta a lo señalado en el artículo 40 de la Convención, ya que los distintos secretos establecidos en la regulación financiera no constituyen obstáculo alguno para que los jueces y el Ministerio Público puedan obtener la información que requieran para efectos de las investigaciones penales y procesos judiciales.

Conforme a lo establecido en la legislación, los requerimientos de información y documentación que formulen las autoridades competentes, deben realizarse por conducto de las Comisiones supervisoras, que tienen la responsabilidad de verificar que dichos requerimientos se encuentren debidamente fundados y motivados.

A este respecto, vale la pena destacar que el área jurídica de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores es la responsable de atender los requerimientos de información de las autoridades. Del año 2001 a la fecha, se recibieron cerca de 80.000 solicitudes, para cuya atención fue necesaria la emisión de aproximadamente 1.600.000 oficios. A nuestro parecer, estas cifras demuestran que la figura del secreto bancario no es obstáculo para la aplicación de justicia.

A grandes rasgos, hemos comentado las medidas preventivas del blanqueo de dinero que México ha desarrollado, y que a nuestro juicio coadyuvarán a la aplicación de la Convención que nos ocupa.

Ahora bien, durante el último trimestre de este año, las autoridades financieras han venido trabajando en diferentes proyectos de reforma de las leyes financieras, y en la emisión de una nueva reglamentación preventiva del lavado de dinero y la financiación del terrorismo, con el propósito de que México se ajuste en mayor medida a las nuevas 40 Recomendaciones del Grupo Especial de Expertos Financieros sobre blanqueo de capitales y, paralelamente, a los términos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Las principales modificaciones a las leyes financieras son las siguientes:

- Se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a emitir disposiciones de carácter general, a efecto de que las entidades financieras establezcan medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión del delito de terrorismo, en adición a lo referente a prevención del lavado de dinero.
- Asimismo, se faculta a la mencionada Secretaría a emitir disposiciones aplicables a los centros cambiarios y transmisores de dinero, y se confieren al Servicio de Administración Tributaria atribuciones para supervisar, vigilar e inspeccionar el cumplimiento de las obligaciones a que los mismos estarán sujetos.
- Se homologa en las leyes financieras el régimen de sanciones, de conformidad con las 40 recomendaciones del Grupo Especial de Expertos Financieros sobre blanqueo de capitales y las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas, lo cual permitirá a las Comisiones supervisoras ejercer de mejor manera sus facultades para imponer multas administrativas.

Entre las principales modificaciones a la reglamentación que entrará en vigor en fecha próxima, se destaca la inclusión de un capítulo específico sobre la norma del conocimiento del cliente. Los requisitos mínimos a que tendrán que atenerse las instituciones financieras incluyen los siguientes:

- La clasificación de clientes en función del grado de riesgo que representen para la propia institución.
- La aprobación, a nivel directivo, de la apertura de cuentas o contratos, cuyas características puedan generar un alto grado de riesgo.
- La determinación de perfiles de las transacciones de los clientes.

- La aplicación de una política más rigurosa para la apertura de cuentas y otras relaciones contractuales con personas políticamente expuestas.

La incorporación a la regulación de los lineamientos básicos para la aplicación de una política de “conoce a tu cliente” más eficaz permitirá a las instituciones detectar y comunicar operaciones inusuales que por sus características pudieran estar vinculadas a posibles actos de corrupción o la transferencia del producto de tales actos.

Por último, es importante mencionar que las autoridades financieras también estamos trabajando en una redefinición de nuestros procesos internos de prevención del lavado de dinero, con el propósito de mejorar la coordinación entre las propias autoridades, y de fortalecer las atribuciones de la unidad de inteligencia financiera.

A través de esta breve exposición, hemos comentado a grandes rasgos los esfuerzos realizados, y que continúan realizando las autoridades financieras mexicanas para fortalecer la regulación y los procesos preventivos del lavado de dinero y la financiación del terrorismo, los cuales contribuirán a la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Aplicación de una convención: la Convención contra el Soborno de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

Enery Quinoñes

Jefe de la División de Lucha contra la Corrupción
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

Es de práctica iniciar una presentación con una expresión de gratitud a los anfitriones; deseo sumarme a mis colegas oradores para agradecer a las Naciones Unidas y a las autoridades de México su invitación para dirigirme a este grupo. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) fue una observadora en el Comité Especial que negoció la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y, por lo tanto, tuvo el privilegio de presenciar directamente algunas de las deliberaciones. Dado el alcance y la complejidad de la tarea que se realizó, en nombre de la OCDE quiero felicitar a las Naciones Unidas por este logro brillante y rendir un homenaje particular a los miembros del Comité Especial que demostraron, sin excepción, flexibilidad y un espíritu abierto y de transacción, así como mucho vigor para concluir las negociaciones con éxito. También deseo felicitar a mis amigos y colegas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Oficina de las Naciones Unidas en Viena, cuya dedicación y trabajo denodado de apoyo a las negociaciones jugaron un papel destacado en el logro del resultado final. Tal admiración es tanto mayor dada mi propia experiencia en las negociaciones de la Convención para combatir el soborno de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales y las dificultades que tuvieron que superarse respecto de una convención que tiene sólo nueve páginas, con 17 artículos breves y que fue negociada por sólo 34 países.

Es sobre la base de tal experiencia que quisiera transmitirles mis comentarios. La Convención contra el Soborno de la OCDE abarca todos los sectores comerciales y sus disposiciones tienen unas repercusiones significativas sobre el sistema financiero internacional. Pero fui invitado por los organizadores de esta Conferencia para abordar la cuestión de cómo puede la Convención de la OCDE ayudar a aplicar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y, por consiguiente, deseo presentar una evaluación franca y objetiva de la eficacia de la Convención de la OCDE en la esperanza que proporcione detalles útiles para la Convención de las Naciones Unidas; la perspectiva de un hermano mayor, si se me permite la expresión.

Mi presentación, por consiguiente, comprenderá lo siguiente: primero, un resumen de los antecedentes de la Convención de la OCDE, que prometo será breve en beneficio de los que no están familiarizados con ella; segundo, un resumen de la experiencia hasta la fecha con la aplicación de esa Convención, especialmente a través del proceso de vigilancia; tercero, un examen de las principales esferas de preocupación y cuestiones prioritarias que deben resolverse; y por último, las lecciones que cabe extraer de la experiencia de la OCDE.

La Convención de la OCDE entró en vigor en 1999 y, en ese momento, fueron relativamente pocos los Estados que la ratificaron. Si mi memoria es correcta, creo que eran menos de 10. Sin embargo, aunque fueron pocos, los que la ratificaron representaban el 60% de las exportaciones totales combinadas de los 10 principales países exportadores de la OCDE. En la actualidad, 35 Estados son partes en la Convención: 30 Estados miembros de la OCDE y 5 no miembros; de éstos, 30 han adoptado legislaciones para incorporar las disposiciones de la Convención a la legislación nacional.

Como ya dije en mi introducción, la Convención de la OCDE es muy breve. Se centra en una pequeña parte del problema más amplio de la corrupción. Exige a los países que tipifiquen como delito el soborno de los funcionarios extranjeros pero sólo en el sector público; por lo tanto, a diferencia de la Convención de las Naciones Unidas, no abarca al sector privado. La Convención de la OCDE exige a los países que establezcan una definición autónoma de funcionario público extranjero, lo que elimina la necesidad de referirse a la ley nacional del país donde se encuentra el funcionario público. La definición es muy amplia, muy parecida a la de la Convención de las Naciones Unidas. La Convención de la OCDE exige a las partes que dispongan sanciones para las personas naturales y jurídicas, incluida la incautación y confiscación del soborno y el producto del soborno. Requiere a los países que establezcan una jurisdicción territorial amplia y además, si pueden, que apliquen el principio de la nacionalidad como otra base de la jurisdicción a fin de aumentar la eficacia de la Convención. La Convención de la OCDE también establece normas de contabilidad y de auditoría que hacen más difícil para las empresas generar u ocultar los pagos de sobornos. Además, prohíbe las deducciones tributarias de los sobornos pagados a funcionarios extranjeros. La Convención también tiene disposiciones sobre el secreto bancario, el blanqueo de capitales, la asistencia judicial recíproca y la extradición; todo esto juega un papel importante en la lucha contra la delincuencia financiera transnacional.

Quiero referirme ahora a los elementos clave del sistema de seguimiento de la Convención de la OCDE. Ayer, en un desayuno ofrecido por el Secretario de la Función Pública de México, comenté que si las disposiciones sustantivas de la Convención eran el alma de la Convención, el proceso de vigilancia de su aplicación era su corazón. Los siguientes son los elementos de vigilancia clave aplicados por la OCDE:

- En primer lugar, todas las partes deben estar sometidas a vigilancia, o sea que el procedimiento de vigilancia ya está incorporado en la Convención, de modo que cualquier país que se adhiera a ella deba someterse a este procedimiento.
- Segundo, los resultados de los exámenes son presentados a un órgano internacional de las partes denominado Grupo de Trabajo sobre el soborno en las transacciones comerciales internacionales, integrado por todos los signatarios de la Convención, que convalida los exámenes. Es, por consiguiente, una evaluación por pares.
- Tercero, las partes también deben poner en práctica las recomendaciones que surgen de las evaluaciones.

- Por último, las evaluaciones se dan a publicidad, proporcionando de ese modo información a todos los interesados directos. Ningún país sometido a un examen puede impedir que se publique su informe.

Ahora bien, ¿por qué establecieron los artífices de la Convención de la OCDE un mecanismo de vigilancia? Creo que querían contar con una medida creíble y objetiva del cumplimiento por los países de sus obligaciones. Lograron este objetivo mediante un examen de los países en dos etapas. La primera es para determinar si la legislación que los países adoptaron para incorporar la Convención en la legislación nacional cumple las normas de la Convención. Eso es lo que llamamos la primera etapa. En la segunda etapa, que no se limita sencillamente a un análisis de la legislación sino que también incluye una visita, la finalidad es determinar si el país está en realidad aplicando su legislación en la práctica. Ese tipo de vigilancia también proporciona un patrón para medir el progreso, ya que volvemos a los países para determinar cómo están poniendo en práctica las recomendaciones y si están trabajando para eliminar las deficiencias o los aspectos que se identificaron. Ésta es una visión a vuelo de pájaro de nuestra posición sobre los procedimientos de vigilancia. Casi hemos finalizado la primera etapa; sólo quedan dos países por examinar, quizás a fines de 2004. Acabamos de comenzar la segunda etapa y ya hemos examinado a siete países. Pero esperamos finalizar los exámenes de la segunda etapa para los restantes 28 países a más tardar en 2007.

Tras describir el procedimiento de vigilancia y cómo funciona, cabe preguntarnos si esto está teniendo una influencia sobre el comportamiento de las empresas en la realización de las transacciones comerciales internacionales. En términos crudos, ¿pagan las compañías o los individuos menos sobornos como resultado de la Convención de la OCDE? Si consideramos el Índice del Soborno de Transparencia Internacional —y no me refiero al Índice de Percepción de la Corrupción sino que al índice que mide la propensión percibida de las empresas a sobornar— encontramos que muchos Estados miembros de la OCDE están todavía en la lista. Eso implica que la respuesta a la pregunta es no. Pero es interesante también examinar otras dos conclusiones del Informe Mundial sobre la Corrupción de 2000 de Transparencia Internacional, que indica que quizá haya que matizar un poco la respuesta.

En primer lugar, al resumir los resultados de su estudio de las empresas multinacionales en cuanto al nivel de conocimientos sobre la Convención, Transparencia Internacional encontró que:

“Sorprendentemente, el conocimiento de la Convención apenas ha mejorado en los tres años. Sólo el 7% de todos los entrevistados expresaron familiaridad con la Convención, en comparación con un 6% en 1999.”

Pero Transparencia Internacional también dijo.

“Una novedad notable es que determinamos que las calificaciones habían mejorado ligeramente desde el estudio de 1999. Es ahora marginalmente menos probable que hace tres años que las empresas utilicen el soborno.”

Este último resultado revela que está sucediendo algo interesante, quizás no tan fácilmente cuantificable como el nivel de conocimientos sobre la Convención de

la OCDE, pero, no obstante, algo que está teniendo repercusiones sobre el comportamiento de las empresas. Creo que ha aumentado la toma de conciencia sobre los riesgos. Todas las empresas tienen conciencia de la creciente intolerancia pública frente al soborno y la corrupción. Aun si no se imponen sanciones penales a una empresa, la mera imputación de soborno y corrupción o mala conducta puede dañar irrecuperablemente a una empresa o destruirla. En parte en respuesta a esta situación, las compañías están invirtiendo más en capacitar a sus funcionarios y empleados, especialmente los que ocupan puestos delicados.

Las empresas también están creando mecanismos internos para promover la notificación de infracciones y también para proteger a los informantes, las personas que dan la cara. En una encuesta realizada por la OCDE entre grandes empresas multinacionales, también se determinó una tendencia interesante: un desplazamiento de las referencias generales a la ética, los principios y la moral en los códigos deontológicos de las empresas a referencias más específicas a las leyes nacionales sobre el soborno, así como a las convenciones internacionales, y al hecho de que los sobornos pagados a funcionarios públicos extranjeros ya no son deducibles de los impuestos. Las empresas también están reaccionando frente al mayor activismo de los inversionistas, especialmente en lo que se refiere a las exigencias de una mejor gobernanza y un comportamiento social más responsable, y esto está forzando a las compañías a tener más presente no sólo los riesgos, sino también los posibles beneficios de adoptar una posición más proactiva en tales cuestiones.

Aunque puede haber un aumento de la percepción de los riesgos, la Convención de la OCDE todavía está sujeta a críticas por deficiencias en cuanto a su cumplimiento. En las reuniones de Transparencia Internacional y la OCDE celebradas en octubre de 2002, tratamos de identificar algunas de las razones de esas deficiencias en cuanto al cumplimiento. A nivel nacional, se señaló que en muchos países había una falta de personal y una falta de capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. También hay dificultades, a pesar de las convenciones internacionales, para obtener asistencia judicial recíproca. También son escasas las denuncias, quizás debido a la falta de conocimiento por parte del público, o quizás sencillamente porque los individuos no saben a dónde presentar las denuncias de soborno o las quejas. Hay también limitaciones estatutarias; algunos plazos de prescripción quizá sean demasiado cortos y no hay tiempo suficiente para las investigaciones y la interposición de una acción judicial, y hay además, en algunos casos, una falta de apoyo proactivo del gobierno.

Pero la imagen no es totalmente negativa. Tenemos que tener presente que todavía no ha habido tiempo suficiente para comprender plenamente las repercusiones de la Convención de la OCDE. Algunas leyes nacionales han estado en vigor durante un período muy corto, mucho menos de los cuatro años que ha estado en vigor la Convención de la OCDE.

Hemos comenzado a ver algunos casos que se han encausado adecuadamente y, lo que es más importante, estamos comenzando a ver más casos que se están investigando y que esperamos den lugar a la interposición de acciones judiciales. Así pues, la OCDE está muy consciente de que debe tratar las posibles razones del cumplimiento insuficiente, ya sea directamente o mediante las recomendaciones hechas a los países durante el proceso de vigilancia. La OCDE ha recomendado a muchos países que promuevan programas para aumentar la conciencia de los

funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, el personal diplomático, los medios empresariales y las empresas de contabilidad y de auditoría; pero también ha recomendado a los países que se aseguren de que hay recursos y capacitación suficientes. La OCDE también ha recomendado que los países mejoren los canales —tanto formales como informales— para la asistencia judicial recíproca y está también exhortando los Estados Miembros a que proporcionen a los países en desarrollo ayuda técnica en esa esfera.

La OCDE también ha recomendado a algunos países que examinen sus plazos de prescripción para asegurarse de que hay tiempo suficiente para la investigación y la interposición de una acción judicial. La propia OCDE debe abordar algunas zonas grises; tiene que aclarar el grado en que la Convención se aplica a filiales extranjeras involucradas en transacciones de soborno en el extranjero y a ciertas transacciones de soborno en que estén involucrados partidos políticos y candidatos extranjeros. La OCDE también necesita seguir sistemáticamente los exámenes de los países para evaluar en qué medida están poniendo en práctica las recomendaciones.

Deseo referirme ahora a las enseñanzas extraídas. La primera es que la vigilancia es la clave de una aplicación eficaz. Estoy cada vez más convencido de eso y creo que también lo estarán mis colegas de otras convenciones y acuerdos internacionales sobre procedimientos de vigilancia, como el Grupo Especial de Expertos Financieros sobre blanqueo de capitales. Reconozco que, al decidir sobre un mecanismo de vigilancia en las Naciones Unidas, hay que resolver cuestiones muy difíciles, especialmente las pertinentes a la soberanía de las naciones, los recursos necesarios para llevar a cabo el procedimiento de vigilancia y la pura mecánica de crear un mecanismo para examinar hasta a 120 países. Pero creo que ninguno de esos problemas es insuperable. Sólo basta tener presente las dificultades que debieron superarse para concertar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Los gobiernos obraron con decisión y suficiente valor al adoptar esa medida y creo que la Conferencia de los Estados partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que se reunirá después de que la Convención entre en vigor, demostrará el mismo coraje y la voluntad política que demostró el Comité Especial que la negoció.

Entretanto, hay una mayor necesidad pero también una mayor oportunidad para la cooperación entre las diferentes organizaciones internacionales que combaten la corrupción —organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales— y entre los diferentes organismos y los capítulos de esas organizaciones. Hay una abundancia de información que proviene de diversas iniciativas contra la corrupción, sean o no jurídicamente vinculantes y esas iniciativas están generando un impulso político que puede aprovecharse para apoyar las reformas nacionales jurídicas e institucionales que pueden ayudar a los signatarios de la Convención de las Naciones Unidas, a través del suministro de asistencia técnica, a comprender plenamente sus compromisos.

Por último, se plantea la cuestión de la voluntad política. En realidad, es fácil hablar de voluntad política cuando los gobiernos toman alguna medida altamente visible, como adoptar un plan o estrategia integral contra la corrupción, o cuando firman una convención de esta naturaleza, pero la voluntad política real se mide a largo plazo en término de los recursos que se ponen a disposición de los que tienen

el mandato para llevar a cabo las reformas políticas, o en la decisión del gobierno de enjuiciar a figuras políticas de alto nivel que puedan estar involucradas. Para cumplir sus promesas, la voluntad política debe renovarse todos los días y mantenerse en el tiempo. Hoy vivimos en un mundo muy diferente al de hace 20 años. Si bien no es un mundo perfecto, hay más transparencia y rendición de cuentas que en cualquier otro momento de la historia reciente. Y esto, en sí mismo, nos plantea un gran reto y nos ofrece una gran oportunidad.

Obstáculos a la eficacia en el sistema mundial contra la corrupción

Creon Butler

Economista Principal del Ministerio de Relaciones Exteriores,
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte

La finalización de la negociación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es un extraordinario logro para todos los interesados. Refleja una cantidad enorme de trabajo; y no obstante, en varios aspectos, la labor sólo apenas ha comenzado.

Es evidente la importancia de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción como una norma mundial para las medidas para combatir la corrupción. Pero para que esa norma sea una realidad para el hombre o la mujer ordinarios en muchas partes del mundo, los líderes políticos, los funcionarios de todas las ramas del gobierno y las organizaciones no gubernamentales tendrán que trabajar mucho más.

Todos estamos sumamente agradecidos a las autoridades de México por haber dado acogida a la ceremonia de la firma esta semana. El número ya grande de signatarios de la Convención indica que ha tenido un gran éxito. Pero este conjunto de seminarios para especialistas también ha sido particularmente valioso, ya que nos ha permitido abordar los retos que debemos superar para que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción sea una realidad. Estoy muy agradecido a los organizadores por haberme invitado a participar.

En mis comentarios quiero centrar la atención en tres cuestiones.

- Primero, deseo examinar brevemente la participación del Reino Unido en el desarrollo de un marco internacional para combatir la corrupción mediante la aplicación de medidas en el sistema financiero.
- Segundo, deseo referirme a algunos de los retos que enfrentamos para seguir fortaleciendo la eficacia operacional de ese sistema, en particular después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001.
- Tercero, quiero destacar algunas de las maneras en que el Gobierno del Reino Unido está procurando ayudar a otros países en relación con esa iniciativa mundial.

Desarrollo del marco internacional

El marco actual es el resultado de la convergencia de *dos* esferas de actividades.

En primer lugar, el desarrollo de un sistema mundial contra el blanqueo de capitales: esto tenía que realizarse a través de nueva legislación, y nuevas instituciones, a nivel nacional.

Pero pronto se hizo patente que, para ser eficaz, esa labor debía coordinarse en el plano internacional, en parte para asegurar el acuerdo sobre las mejores prácticas y para asegurar que los componentes nacionales se vincularan eficazmente, pero también en parte para propagar la idea en otros países. Eso, a su vez, condujo al establecimiento del Grupo Especial de Expertos Financieros sobre blanqueo de capitales y sus 40 Recomendaciones, la lista de los países y los territorios que no cooperan, el desarrollo de organismos regionales similares al Grupo Especial y, por último, los esfuerzos entre el Grupo Especial de Expertos Financieros sobre blanqueo de capitales y el Fondo Monetario Internacional.

Además de desarrollar la “plataforma básica” del sistema contra el blanqueo de capitales, también fue necesario adaptarlo para hacer frente a nuevos retos para los que no había sido originalmente diseñado, como *la acción contra la financiación del terrorismo*. Fue por eso que el Grupo Especial de Expertos Financieros también formuló las Ocho Recomendaciones Especiales sobre la financiación del terrorismo. El trabajo contra la corrupción, de igual manera, es una meta relativamente nueva para el sistema contra el blanqueo de capitales.

El Reino Unido ha sido un participante activo en todo ese proceso, desde la elaboración inicial de legislación nacional contra el blanqueo de capitales mediante la participación en el Grupo Especial de Expertos Financieros, mediante la asistencia técnica a otros países para facilitar el perfeccionamiento de la legislación y las instituciones nacionales y mediante los esfuerzos para promover el desarrollo de organismos regionales similares al Grupo Especial.

La segunda esfera de actividades se ha centrado en la elaboración de un *marco internacional para las medidas de lucha contra la corrupción*. Eso se ha desarrollado de una manera similar a través de la legislación nacional y las nuevas instituciones, pero con un mayor reconocimiento de la necesidad de coordinar esos esfuerzos a través de los instrumentos internacionales.

Un instrumento clave hasta la fecha ha sido la Convención para combatir el soborno de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). El Reino Unido ratificó a esa Convención en 1998. Posteriormente, fuimos objeto de un examen de la primera etapa en diciembre de 1999. Ese examen planteó algunas dudas sobre si nuestras leyes contra la corrupción, que datan del siglo anterior, se conformaban en todos los detalles a los términos de la Convención de la OCDE. Incluimos nuevas cláusulas en una sección nueva sobre el soborno en la Ley sobre seguridad, delincuencia y lucha contra el terrorismo, sancionada en febrero de 2002. Estamos ahora trabajando para someternos a un nuevo examen de la OCDE, que deberá completarse a mediados de 2004.

Encontrar un lugar para la nueva legislación en el calendario legislativo del Gobierno no fue fácil, dado el gran volumen de trabajo y el hecho de que no estaba claro de que fuera absolutamente necesario; el Gabinete británico consideró que la cuestión era importante y hubo un apoyo muy generalizado para la nueva legislación.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción refleja ahora una nueva etapa fundamental de la formulación de la norma contra el soborno. Una vez más, hemos participado activamente desde el principio, entre otras cosas,

asumiendo la Vicepresidencia del Comité Especial. Y aun antes de firmar la Convención, ya habíamos estado examinando activamente la posibilidad de que hubiera que tomar medidas adicionales para poder ratificarla.

Nuestra evaluación actual es que satisfacemos todos los requisitos del capítulo sobre medidas preventivas, y que no será necesario crear delitos nuevos en el Reino Unido para cumplir con los requisitos relativos a la penalización y la aplicación de la ley. Con relación a la cooperación internacional, por otra parte, tenemos un sistema plenamente eficaz para la asistencia judicial recíproca a través de nuestra autoridad central, el Ministerio del Interior. Estamos ahora examinando otros requisitos legislativos que quizá resulten necesarios, por ejemplo, en materia de mecanismos para la recuperación de bienes.

Un aspecto crítico de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es que adopta la importante medida de consagrar en una convención internacional sobre la corrupción (en su artículo 14) principios clave del sistema mundial emergente para combatir el blanqueo de capitales.

Por último, el Reino Unido también ratificó a comienzos de esta semana la Convención del Consejo de Europa sobre la Corrupción, que contiene medidas para incluir la cooperación internacional en la lucha contra la corrupción y tipifica como delito un gran número de prácticas corruptas.

La convergencia de estas dos esferas de actividades es un avance muy importante, y lo debemos seguir elaborando.

Retos para el futuro

¿Cuáles son los retos que tenemos por delante?

Primero, para la lucha mundial contra el blanqueo de capitales, necesitamos centrarnos en asegurar la *eficacia del sistema emergente en función de los costos*. Por ejemplo, todos conocemos la inundación de informes sobre operaciones sospechosas que siguieron al 11 de septiembre de 2001. En el Reino Unido, la cifra ha aumentado varias veces desde los 20.000 informes que precedieron al ataque. Ese trabajo es vital para asegurar que el sistema haga lo que esperamos de él, que retenemos la confianza de los participantes del sector privado que proporcionan los informes a un costo significativo y que el sistema sigue siendo eficaz respecto de *todos* los delitos graves, incluida la corrupción.

Otra cuestión es la forma irregular en que se tramitan las peticiones de información a través de las fronteras. ¿Aprovechan las partes plenamente los sistemas de acceso que están disponibles? ¿Si no lo hacen, por qué? Un aspecto esencial será obtener más experiencia práctica para combatir los casos de corrupción mediante la cooperación internacional. No hay mejor manera de establecer vínculos entre las instituciones clave, a largo plazo y que trasciendan las fronteras.

Segundo, necesitamos considerar si hay aspectos de la labor contra la corrupción que requieran nuevas recomendaciones o adaptaciones en el sistema mundial contra el blanqueo de capitales. Los flujos relacionados con la corrupción son diferentes tanto del tráfico de drogas como de la financiación del terrorismo. Las cantidades quizá no sean tan pequeñas como las de la financiación del terrorismo;

las pautas de esos flujos son diferentes del tráfico de drogas y la información de contrapartida requerida para comprender los informes de operaciones sospechosas también son diferentes.

Tercero, necesitamos asegurar que los costos del sistema mundial en desarrollo no pesen desproporcionadamente sobre países con recursos limitados, sin darles la asistencia necesaria para hacer frente a esos costos.

Cuarto, en cada sistema nacional para combatir el blanqueo de capitales, hay una vasta variedad de protagonistas. Es vital, no sólo para la eficacia en el plano nacional, sino también para la cooperación internacional, que desarrollemos una cooperación cada vez más fuerte entre esos protagonistas.

Frente a estos antecedentes, consideramos que la función del Reino Unido tiene tres componentes clave:

- Seguir contribuyendo al desarrollo de las mejores prácticas a los niveles nacional e internacional.
- Seguir asegurando la incorporación en nuestros propios sistemas legislativos y administrativos de las mejores prácticas emergentes.
- Ayudar a otros países para que puedan participar plenamente en el sistema mundial, prestando asesoramiento técnico y asistencia contra el blanqueo de capitales, cumpliendo nuestra función en los exámenes de pares, mediante el desarrollo de nuevas instituciones, como los organismos regionales similares al Grupo Especial (Asia central es una prioridad actual) y mediante iniciativas más amplias para ayudar a otros países a fortalecer su administración pública y, en consecuencia, sus medidas de prevención de la corrupción.

Nadie debe subestimar la magnitud de la tarea en que estamos empeñados, y nadie puede dudar de que en los últimos años se han hecho progresos, de una situación en que la corrupción se consideraba en muchos países como un mal inevitable a una en que se la está combatiendo de frente.

El reconocimiento del vasto daño que la corrupción puede hacer a las perspectivas económicas nacionales, la estabilidad social y política y, en último término, la seguridad mundial ha sido un factor clave del impulso logrado.

El primer paso fue establecer las mejores prácticas y normas mundiales. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es un importante logro en ese sentido, pero estamos ahora entrando cada vez más en terreno difícil de sortear, que tiene que ver con la aplicación en el plano nacional y la ampliación de los sistemas para la cooperación internacional cotidiana para que abarquen a un número creciente de países.

Ése será el verdadero reto que enfrentaremos en los próximos años. El Reino Unido está firmemente decidido a cumplir la parte que le corresponde.

Conclusiones

La reunión llegó a la conclusión de que la corrupción afecta al desarrollo social, económico y político. Socava los cimientos del sector privado y obstaculiza la inversión extranjera. Los participantes estuvieron de acuerdo en que la corrupción ya no podía considerarse un problema local o nacional, sino que era un fenómeno internacional que afectaba a cada sociedad y cada economía. Por consiguiente, la cooperación internacional era esencial cuando se trataba de prevenir y combatir la corrupción. En particular, había una necesidad de crear y aplicar los instrumentos que permitieran la asistencia judicial recíproca, la extradición y el intercambio de la información.

Los participantes alertaron acerca del peligro del uso abusivo de los programas contra la corrupción para fines políticos, como había sucedido una y otra vez en el pasado. La lucha contra la corrupción requería continuidad, voluntad política, liderazgo y la independencia política y presupuestaria de las instituciones contra la corrupción. Un sistema judicial independiente, honesto e imparcial y la participación activa de la sociedad civil revestían también importancia crucial.

En el contexto de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, los participantes recalcaron la importancia de los reglamentos y las reglas vigentes que impedían que el producto ilícito generado por la corrupción y el comportamiento conexo infiltraran la economía lícita y facilitaran la delincuencia organizada.

Los participantes estuvieron de acuerdo en que las estrategias para prevenir y combatir la corrupción debían centrar los esfuerzos, en particular, en la eliminación de la impunidad de las prácticas corruptas y la promoción de la gestión eficaz del patrimonio público.

En lo que se refería al blanqueo del producto de la corrupción, los participantes acordaron que los institutos financieros debían rendir cuentas de su participación en la transferencia del producto de la corrupción y debían mantener registros y documentación que permitiera detectar las transacciones e indemnizar al propietario de una cuenta. Además, los participantes compartieron la opinión de que el secreto bancario no debía constituir un obstáculo a las investigaciones penales.

La reunión, además, subrayó el nexo entre la corrupción, el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y llegó a la conclusión de que, en consecuencia, la lucha contra la corrupción también favorecería la lucha contra los otros dos fenómenos.

Los participantes también reconocieron la importancia de incluir a los proveedores de servicios no bancarios, como los abogados y los asesores financieros, en la lucha contra la corrupción, en particular obligándolos a informar sobre las transacciones sospechosas.

**Grupo Internacional para la coordinación
de las actividades contra la corrupción:
informe de la quinta reunión**

Antecedentes

La quinta reunión del Grupo Internacional para la coordinación de las actividades contra la corrupción se celebró en Mérida (México), el 11 de diciembre de 2003, conjuntamente con la Conferencia Política de Alto Nivel para la Firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. La iniciativa de coordinación interinstitucional había sido lanzada por Louise Fréchette, Subsecretaria General de las Naciones Unidas, que había organizado dos reuniones en Nueva York sobre la coordinación de las actividades contra la corrupción, el 2 y el 26 de noviembre de 2001, respectivamente.

Objetivos

El objetivo de la quinta reunión del Grupo Internacional para la coordinación de las actividades contra la corrupción fue estudiar su función de promover la ratificación y aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Más específicamente:

- Examinar la eficacia del Grupo Internacional como plataforma para la coordinación y cooperación interinstitucionales y examinar la base de datos y sus aplicaciones prácticas, incluido el análisis de las iniciativas mundiales contra la corrupción.
- Examinar la colaboración interinstitucional, las iniciativas de integridad y los sistemas para asegurar el cumplimiento en las organizaciones internacionales y regionales.
- Examinar los mecanismos de vigilancia existentes para los instrumentos jurídicos internacionales.

Deliberaciones

Dio la bienvenida a los participantes Dileep Nair, Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Internos, quien también presidió la reunión.

La importancia de las asociaciones y la coordinación internacional

Antonio María Costa, Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, destacó la importancia de una coordinación y colaboración activas y eficaces entre todos los interesados directos en la lucha contra la corrupción y describió la función y los objetivos del Grupo Internacional para la coordinación de las actividades contra la corrupción en ese contexto. Recalcó que, para tener éxito, la coordinación tenía que basarse en las ventajas comparativas de cada organización; en consecuencia, las organizaciones debían profundizar, más que ampliar, sus iniciativas. Reafirmó el compromiso de su Oficina de cooperar en materia de lucha contra la corrupción y promoción de la buena gobernanza; declaró que la colaboración interinstitucional podía proporcionar beneficios enormes en cuanto a la calidad de las acciones internacionales, mejorando de esa forma no sólo la cantidad de resultados sino también la calidad del trabajo.

Paul Lachal Roberts, de la Oficina Europea contra el Fraude, habló en nombre del Director de la Oficina. Destacó la importancia de la cooperación y la coordinación en la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y exhortó a los participantes a que colaboraran en el espíritu de la Convención, elaborando estrategias de cooperación, investigando en conjunto los asuntos de interés común y compartiendo la información y las experiencias. Subrayó la importancia de proteger eficazmente las inversiones hechas en el campo de la ayuda para el desarrollo a fin de mantener la buena voluntad de los donantes. Sólo si todos comparten ese criterio, o sea, los donantes, los receptores y las instituciones de supervisión, podrá alcanzarse la meta común de frenar la corrupción.

Maud de Boer Buquicchio, Secretaria General Adjunta del Consejo de Europa, destacó la importancia de un enfoque regional para combatir la corrupción y otras formas de delincuencia grave, ya que facilitaba la adopción de medidas especiales que abordaran los aspectos específicos de los acuerdos de cada región, acuerdos más rápidos y más fáciles sobre los principios, los objetivos y la metodología, compromisos de más largo alcance y mayor aceptación de los mecanismos de vigilancia. Subrayó el valor agregado de un esfuerzo regional concertado y las ventajas de reunir los diversos métodos de trabajo y culturas de gestión para proporcionar un enfoque multidisciplinario. Confirmó el compromiso del Consejo con el Grupo Internacional para la coordinación de las actividades contra la corrupción como un foro para coordinar el considerable número de partes interesadas en la lucha contra la corrupción y las sinergias facilitantes entre los diferentes enfoques, aprovechando la esfera de especialización de cada organización. Con respecto a la vigilancia y el seguimiento de los instrumentos internacionales contra la corrupción, recordó que la experiencia del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa indicaba que las visitas y los exámenes directos eran un elemento importante de la vigilancia efectiva de la aplicación de las normas contra la corrupción. También puso de relieve la multiplicación posible de los mecanismos de vigilancia y las cuestiones que esto planteaba y que debían considerarse, a saber, el mayor volumen de trabajo para las instituciones estatales, la posibilidad de contradicciones e incongruencias, la necesidad de una mayor coordinación entre las diversas organizaciones, la necesidad de equipos de evaluación sumamente especializados y el costo de las actividades de vigilancia. Para finalizar, acogió con agrado el establecimiento del Grupo Internacional para la coordinación de las actividades contra la corrupción y reiteró que el Consejo de Europa estaba dispuesto a compartir su experiencia.

Daniel Kaufmann, del Instituto del Banco Mundial, destacó la importancia de la coordinación y la cooperación interinstitucionales en el contexto de la recopilación y el análisis de datos. Dijo que había una mayor cantidad de datos mundiales que podían utilizarse para una gran variedad de finalidades, incluido el seguimiento de la aplicación de los instrumentos internacionales contra la corrupción. Informó además a los participantes acerca de las principales experiencias extraídas de un análisis sistemático de la labor anterior contra la corrupción, agregando que el programa contra la corrupción debía ampliarse significativamente para abarcar todas las esferas de la gobernanza, permitiendo un análisis de los incentivos para la corrupción, la formulación de políticas de prevención y reformas sistémicas.

La función del Grupo Internacional para la coordinación de las actividades contra la corrupción en la promoción de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Oliver Stolpe, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, presentó la base de datos del Grupo Internacional para la coordinación de las actividades contra la corrupción sobre los proyectos en curso y los niveles actuales de coordinación. Señaló que cuando comenzó el proyecto de la base de datos, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito había calculado que había entre 50 y 60 organismos que manejaban alrededor de 2.000 proyectos para ayudar a los Estados Miembros a poner freno a la corrupción. Un análisis preliminar de los datos proporcionados por una docena de organizaciones donantes indicó que había una falta de intercambio de información y coordinación, duplicación de esfuerzos, lagunas en la cobertura y, a menudo, competencia en vez de complementariedad. En consecuencia, era necesario hacer un inventario de las actividades contra la corrupción, analizar las pautas de los proyectos contra la corrupción, establecer el intercambio de información a través de los organismos y desarrollar una plataforma para crear asociaciones. La base de datos, que se había creado para abordar algunas de esas necesidades, permitía el análisis de los datos en función del tiempo, la dimensión geográfica, el organismo de ejecución, el donante, la naturaleza de la asistencia y el nombre y el número del proyecto. Hasta el presente, la base de datos de los proyectos ha incluido 881 proyectos y actividades contra la corrupción. Sin embargo, en muchas áreas hay todavía una escasez de datos. El Sr. Stolpe finalizó su presentación subrayando los próximos pasos importantes, incluida la ampliación del número de miembros del Grupo Internacional, la verificación de los datos, la entrada de datos adicionales y la importación a granel de los datos de otras bases existentes.

Los participantes recomendaron que en la página Web del Grupo Internacional se incorporara un mecanismo de retroalimentación para facilitar la evaluación del valor práctico y la utilización real de la base de datos. Asimismo, se sugirió que se hiciera más hincapié en la recopilación de datos a nivel de países.

Coordinación y cooperación interinstitucional en apoyo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Paul Lachal Roberts, de la Oficina Europea contra el Fraude centró su presentación en la realización de investigaciones conjuntas y los retos que esto planteaba. La necesidad de investigaciones conjuntas surgía de un número significativo de proyectos de ayuda financiados con cargo a fuentes múltiples y dotados de personal de dos o más organismos. En lugar de realizar lo que a menudo son investigaciones paralelas, con la inevitable superposición de actividades y puntos de interés común, el objetivo era distribuir el trabajo permitiendo al mismo tiempo a cada organismo participante mantener su orientación e independencia. Sin embargo, se plantearon retos particulares cuando se trató de intercambiar información. Los requisitos de confidencialidad a menudo pueden no ser compatibles con el interés en la cooperación. A largo plazo, se requerirán acuerdos interinstitucionales formalizados; sin embargo, eso no obstaculizará los esfuerzos de cooperación en marcha.

John McCormick, del Banco Mundial, habló sobre las oportunidades y los retos planteados por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción a los departamentos responsables de mantener la integridad institucional y proteger los intereses financieros de sus organizaciones respectivas. En particular, previó que, como ocurrió con la entrada en vigor de la Convención para Combatir el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la nueva Convención traería consigo un cambio de actitud, que haría que las empresas y los individuos proporcionasen información sobre el fraude y la corrupción. Eso plantearía una serie de cuestiones, por ejemplo, cómo tratar las peticiones de confidencialidad hechas por tales informantes, si se debe reconocer, y cómo, la cooperación como un factor de mitigación y, al mismo tiempo, cómo equilibrar el interés de dar incentivos para la cooperación con la meta de sancionar apropiadamente a los infractores. En relación con la cooperación interinstitucional, se plantearon inquietudes en cuanto al intercambio de información a través de las organizaciones sin incumplir la confidencialidad, o cómo obtener cooperación en los casos en que la conducta no podía ser sancionada por una de las organizaciones.

Mark Gough, de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OIOS) de las Naciones Unidas, se refirió al enfoque de su Oficina, que en los últimos años había recibido casos cada vez más graves y complejos en los que las imputaciones, de probarse, requerirían la intervención de una jurisdicción nacional. Ese aumento en el número de casos que incluían imputaciones de infracciones penales había requerido la aplicación de una nueva estrategia de gestión de riesgos. Ese enfoque era equivalente a una estrategia mediante la cual se abordaban los problemas recurrentes en lugar de atender los casos uno por vez. Destacó que, sin medidas preventivas, el número de casos que llegaban a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sencillamente seguiría aumentando. Un caso concreto era una investigación en marcha en Kosovo, en la que participaban la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, la Oficina Europea contra el Fraude y expertos en delitos financieros italianos (la Guardia de Finanzas). La colaboración entre las partes internacionales requirió una importante cantidad de tiempo y recursos y planteó dificultades procesales, pero fue necesaria debido a la magnitud de las imputaciones y a las repercusiones transversales de las prácticas corruptas.

Rainer Bühner, de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), informó a los participantes sobre los servicios y las actividades de cooperación técnica en curso de su organización, incluido el desarrollo de un amplio código deontológico y un código de conducta para las actividades de represión, la creación de un sistema internacional de puntos de contacto nacionales para las investigaciones sobre corrupción, una biblioteca de mejores prácticas y la formulación de Normas mundiales para combatir la corrupción en las fuerzas y los servicios de policía. Las actividades de cooperación técnica de Interpol hacían hincapié en el último aspecto e incluían el diseño y la aplicación de programas de capacitación basados en las capacidades y la ética, y el suministro de asesoramiento en materia de políticas y conocimientos técnicos especializados para la aplicación y el seguimiento de las Normas. Sin embargo, Interpol adolecía de falta de financiación para las actividades de asistencia técnica relacionadas con la aplicación de la ley.

Vera Devine, de la OCDE, presentó la experiencia de su organización en la vigilancia de la aplicación de su Convención para Combatir el Soborno en 35 países. El seguimiento consistía en la autoevaluación y la evaluación recíproca. El nombramiento de los examinadores era selectivo, asegurando de esta forma que el equipo examinador estuviera compuesto de examinadores con diversos antecedentes profesionales y provenientes de diferentes regímenes jurídicos. En la primera etapa, el seguimiento se concentraba en la coherencia entre las leyes nacionales y la Convención, que se evaluaba a través de cuestionarios. Primero se examinaba el informe y el país examinado hacía comentarios, y luego se presentaba el informe al Grupo de Trabajo de la OCDE sobre el soborno, que lo aprobaba por consenso. El país examinado no tenía derecho de voto. En caso de que el informe contuviera recomendaciones para la enmienda de las leyes, a la primera etapa seguía la “primera etapa especial”, para comprobar que el país en verdad cumplía las recomendaciones. La segunda etapa era una tentativa de identificar posibles problemas en la prevención eficaz, la detección y la interposición de una acción judicial en los casos de soborno. Para esa finalidad, se efectuaba una visita al lugar. Varias cuestiones habían resultado esenciales para el éxito del seguimiento de la Convención. En primer lugar, el seguimiento era necesario para crear y mantener el impulso político, ya que los Estados signatarios eran conscientes de que su progreso estaría sujeto al escrutinio internacional. La presión de los pares aseguraba que el examen del progreso se tomara seriamente. Los informes públicos adicionales aumentaban la presión y los conocimientos del público. La participación activa de los Estados signatarios en el proceso de examen promovía el intercambio de las mejores prácticas y proporcionaba acceso al asesoramiento de expertos. Más importante aún, el seguimiento proporcionaba una imagen clara del éxito de la Convención.

Conclusiones y recomendaciones

Se propusieron varios temas para examinar en la sexta reunión del Grupo Internacional para la coordinación de las actividades contra la corrupción, incluidos los siguientes:

- *Los organismos contra la corrupción y programas nacionales contra la corrupción.* ¿Por qué fracasa la mayoría de esas instituciones y programas, cuáles son los factores de éxito críticos y qué lecciones generales pueden extraerse (Oficina de Servicios de Supervisión Interna/Instituto del Banco Mundial)?
- *Actividades de represión.* ¿Hay ejemplos de programas de éxito para fortalecer la integridad y la capacidad de los organismos de represión (Interpol)?
- *Lista de empresas declaradas culpables de usar prácticas corruptas, programas de declaración voluntaria del patrimonio, intercambio de información y confidencialidad, pérdida de la licencia profesional y otras sanciones;* retos legales (jurisdicción y garantías procesales) y prácticos de tales instrumentos y políticas (Banco Mundial, OCDE, Oficina Europea contra el Fraude, Asociación General de Inspectores, Banco Asiático de Desarrollo).

- De qué forma pueden el Grupo Internacional para la coordinación de las actividades contra la corrupción y sus miembros agregar valor a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en términos más prácticos: prioridades y actividades y programas conjuntos.

Los participantes estuvieron de acuerdo en que la decisión sobre el examen temático debía ser adoptada por el Comité de Dirección del Grupo Internacional.

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna previó que informaría a los miembros del Grupo Internacional para la coordinación de las actividades contra la corrupción, en su sexta reunión, sobre los resultados del estudio de integridad de la Organización.

La sexta reunión del Grupo Internacional para la coordinación de las actividades contra la corrupción se programó para mediados de 2004, posiblemente junto con otro evento. Se acordó que no se celebraría en Viena. En la sexta reunión se elegiría a un nuevo Presidente del Grupo y a miembros del Comité de Dirección.



NACIONES UNIDAS
Oficina contra la Droga y el Delito

Vienna International Centre, P.O. Box 500, 1400 Vienna, Austria
Tel: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, www.unodc.org