



GOPAC 255 Albert Street, Suite 802, Ottawa, Ontario, CANADA
www.gopacnetwork.org

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: función vital de los parlamentarios para su ratificación e implementación

Dr. Naser Al Sane (Diputado, Kuwait)

La UNCAC incluye varias herramientas para combatir la corrupción a gran y pequeña escala, al igual que para implantar un sistema legislativo anticorrupción. Ejerciendo sus facultades para supervisar la implementación de la UNCAC, los parlamentarios pueden convertirse en propugnadores de la reforma y de las iniciativas de lucha contra la corrupción. Sin embargo, trabajar por lograr la ratificación de la UNCAC no es suficiente. Los gobiernos pueden impulsar la ratificación de una convención internacional sólo para congraciarse con sus donantes o mejorar su imagen, sin estar genuinamente dispuestos a implementar esa convención. Por ello, es necesario que los parlamentarios refuercen su labor fiscalizadora y que sigan de cerca el

La elaboración de políticas anticorrupción y sus repercusiones para la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Hannes Hechler, el Centro de Recursos Anticorrupción U4

Las políticas contra la corrupción son ejercicios especialmente complejos debido a su efecto transversal sobre diversos sectores e instituciones del sistema de gobierno de un país. Por lo general, estas políticas son creadas por una amplia gama de actores cuyos objetivos políticos son diversos, a menudo conflictivos y a veces fluctuantes. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) es una guía para las políticas nacionales contra la corrupción, dado

ÍNDICE DE ESTE NÚMERO

Rol de los Parlamentarios	1
Elaboración de políticas anticorrupción	1
Asistencia de la ONUDD	2
Apoyo a la CNUCC	3
Convención de la OCDE	4
La tendencia al cambio	7
Ocuparse de Instancias:	10

progreso del Ejecutivo en la implementación de la UNCAC.

En mi calidad de Responsable del Grupo de Trabajo Mundial de la OMPCC para la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, participé en la segunda *Conferencia de los Estados Parte en la Convención* que tuvo lugar del 28 de enero al 1º de febrero de 2008 en Nusa Dua, Indonesia. Durante un foro parlamentario

Ver *Rol de los Parlamentarios* en la Página 3

que insta a los Estados a “formular y aplicar o mantener en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes

contre la corruption. Cet instrument complète et renforce certaines exigences prévues

Ver *Elaboración de políticas anticorrupción* en la Página 5.

Asistencia de la ONUDD para promover la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Giovanni Gallo, ONUDD

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) tiene una gran demanda, al ocuparse de tres de las principales amenazas para la humanidad, a saber, las drogas, la delincuencia y el terrorismo. Para responder con éxito a estos desafíos se necesita la cooperación de la comunidad internacional. Esto es especialmente cierto con relación a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), el primer y único instrumento concebido para hacer frente a este problema a escala mundial. Este tratado, firmado por 140 países y ratificado por 117 (al 27 de mayo de 2008), incluye medidas innovadoras en cuatro áreas: la prevención, la penalización, la cooperación internacional y la recuperación de activos, ofreciendo de ese modo un marco para prevenir y combatir de forma eficaz la corrupción a escala mundial. En este contexto, la prestación de asistencia técnica por parte de la ONUDD se ve impulsada por la necesidad de responder a las necesidades y prioridades con medidas concretas, y se traduce en un apoyo a los Estados en su proceso de adhesión, ratificación y posterior implementación de la Convención.

La ONUDD realiza evaluaciones previas a la ratificación para ayudar a los países a identificar las exigencias normativas que deben cumplir a fin de ser parte de la Convención. Tras la ratificación o adhesión, la ONUDD ayuda a los países a establecer los marcos normativos y operativos necesarios para implementar el tratado. Más concretamente, la ONUDD ofrece servicios de asesoría jurídica para redactar leyes que se ajusten a la Convención. A la adaptación legislativa le sigue el empoderamiento de las autoridades nacionales para promulgar las nuevas leyes. En este contexto, la asistencia técnica de la ONUDD centra sus esfuerzos en el fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades, que incluye asistencia en la formulación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción y el



Giovanni Gallo es un Experto en Prevención de la Delincuencia en la Sección de Corrupción y Delitos Económicos de la División de Asuntos de Tratados.

desarrollo de capacidades, que incluye asistencia en la formulación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción y el establecimiento o fortalecimiento de autoridades de lucha contra la corrupción responsables de implementar dichas estrategias. Otra de las áreas en las que la labor de la ONUDD trata de apoyar la Convención tiene que ver con la capacitación de las autoridades nacionales judiciales y de cumplimiento de ley para mejorar su eficacia en la prevención, investigación y enjuiciamiento de los delitos de corrupción. Las prácticas de corrupción no conocen fronteras, por lo que las soluciones para combatirlas tampoco pueden estar sujetas a límites. La ONUDD ayuda a los países a promover la cooperación internacional, sobre todo en materia de extradición y asistencia judicial mutua. Por último, la Oficina ayuda a los países a establecer mecanismos para la recuperación de activos mediante la creación de las bases de conocimientos y los conocimientos jurídicos especializados necesarios para que los países puedan recuperar los fondos públicos saqueados por sus líderes o administradores corruptos.

Entre los ejemplos concretos de asistencia ofrecida por la ONUDD para apoyar la implementación de la Convención destacan la Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados (StAR) y un proyecto de lucha contra la corrupción de gran envergadura en Nigeria. La StAR, puesta en marcha conjuntamente por la ONUDD y el Banco Mundial en septiembre de 2007, incluye asistencia a los países en desarrollo para la recuperación de activos, el fortalecimiento de capacidades para poner freno a los nuevos flujos y la promoción de

El Programa Mundial de Fortalecimiento Parlamentario, del PNUD

Diane Sheinberg, PNUD

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo es la principal entidad de las Naciones Unidas en materia de gobernanabilidad democrática, la que está presente en 166 países. Dentro de los países y a nivel mundial, el PNUD reúne a personas, forma relaciones de colaboración y redes de intercambio con el fin de promover la participación, rendición de cuentas y eficacia a todos los niveles. Una importante estrategia del PNUD, cuando participa en actividades de lucha contra la corrupción, es asegurarse de que esas actividades avancen también los mandatos del PNUD de reducción de la pobreza, la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promuevan el desarrollo sostenible. Las conexiones entre corrupción y desarrollo destacan claramente que en el combate contra la corrupción, el nicho específico del PNUD es la eficacia del desarrollo.

La Convención de las Naciones Unidas contra la



Corrupción (CNUCC) ha sido ratificada por 117 países (al 14 mayo, 2008) y el PNUD reconoce que muchos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) no se pueden alcanzar sin encarar seriamente la corrupción. Además, el combate de la corrupción y la promoción de la igualdad de género son fuerzas vitales cuando se trata de eficacia del desarrollo.

En virtud del Artículo 5 de la Convención, los Estados Partes de la CNUCC tienen la obligación de elaborar y mantener políticas eficaces anticorrupción y de examinar periódicamente los

Ver El Programa Mundial de Fortalecimiento Parlamentario en la Página 6

Rol de los Parlamentarios de la Página 1

organizado de manera paralela a la Conferencia de los Estados Parte, examiné con mis colegas las dificultades que enfrentan los procesos de ratificación y de implementación de la UNCAC, especialmente a la luz de que un gran número de países en todo el mundo no ha ni ratificado la Convención ni iniciado su implementación.

Compartiendo las mismas inquietudes y enfrentados a idénticas dificultades, los parlamentarios pedimos la adopción de resoluciones que desarrollen las funciones de los países y de los parlamentarios para lograr los objetivos de la UNCAC. Por lo anterior, la resolución final incluyó un llamado a los Estados Parte y una invitación a los signatarios de la UNCAC a que adapten sus leyes y reglamentos nacionales para que cumplan con los requisitos de la UNCAC, acogiendo favorablemente al mismo tiempo las iniciativas realizadas para promulgar leyes y urgiendo

a los países a adoptar otras medidas positivas conducentes a prevenir y combatir la corrupción en todas sus formas.

En los próximos meses, el Grupo de Trabajo Mundial publicará un manual para parlamentarios sobre la UNCAC. El manual estará dividido en dos partes. La primera parte estará dirigida a los parlamentarios de países que ya ratificaron la UNCAC y les proporcionará herramientas que les permitirán supervisar que sus respectivos gobiernos implementen la UNCAC. La segunda parte estará dirigida a los parlamentarios de países que todavía no ratificaron la UNCAC y les proporcionará herramientas y medios para presionar a sus respectivos gobiernos para que ratifiquen la UNCAC.

Cómo La Convención Anti-Soborno De La OCDE Apoya La Convención de las Naciones Unidas Contra La Corrupción (CNUCC) y Viceversa

Patrick Moulette, OCDE

La Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros (de aquí en adelante la Convención Anti-Soborno de la OCDE) celebró su 10° aniversario en noviembre de 2007¹. Una década después de entrar en vigor, el objetivo de la Convención —luchar contra la parte que realiza los sobornos— sigue siendo tan pertinente como siempre.

Los instrumentos internacionales impulsan los esfuerzos anti-corrupción a nivel de país: la Convención Anti-Soborno de la OCDE exige que sus partes implementen una serie de medidas legales, reglamentarias y políticas globales para prevenir, detectar, enjuiciar y sancionar el soborno de funcionarios públicos extranjeros. La Convención es el primer, y hasta ahora el único, instrumento internacional dedicado a luchar contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros. Además de establecer sanciones penales y responsabilidad corporativa por el soborno extranjero, la Convención exige a las partes que confisquen los sobornos y todo beneficio obtenido como resultado de los sobornos. Las Partes de la Convención deben también trabajar juntas para asegurar que se aplique eficazmente, por ejemplo, reuniendo e intercambiando evidencia o mediante la extradición.

El mecanismo riguroso de evaluación inter pares de la Convención Anti-Soborno de la OCDE la distingue de otras iniciativas y convenciones anti-corrupción. La aplicación de las disposiciones mencionadas anteriormente por parte de los países se controla sistemáticamente para asegurar que la Convención se esté implementando eficazmente. Esta evaluación internacional mutua y la presión de los pares que ha generado durante la última década han estimulado a los gobiernos a tomar medidas concretas para promover la integridad de los negocios, prevenir la corrupción e investigar y enjuiciar por casos de soborno extranjero.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), que fue adoptada el 31 de octubre de 2003 y entró en vigor el 14 de diciembre de 2005, representa un hito importante en la lucha internacional contra la corrupción. Debido a que la CNUCC está abierta a todos los Estados para que la firmen, agrega un impulso importante al movimiento de anti-corrupción. Complementa y fortalece algunos de los requisitos en virtud de otras convenciones anti-corrupción, apoyando las organizaciones internacionales (p.ej. la OCDE, el Consejo de Europa, la OEA) dándole a su trabajo más credibilidad y validez, y fomentando la concienciación de sus normas internacionales. La CNUCC aborda cuestiones que no se tratan en otros instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes, tales como la recuperación de activos, la integridad en el servicio público, la transparencia del financiamiento de los partidos políticos y la comunicación de la corrupción por parte de los funcionarios públicos. Su enfoque holístico para combatir la corrupción incluye también el soborno de funcionarios públicos extranjeros.

Tanto la CNUCC como la Convención Anti-Soborno de la OCDE —los dos principales instrumentos anti-corrupción internacionales— exigen que los signatarios trabajen para minimalizar la parte que realiza los sobornos a los funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales. Sin embargo, estos instrumentos difieren en tres áreas clave.

- La CNUCC aborda varias formas de corrupción, mientras que la Convención de la OCDE está centrada sólo en el lado de los que realizan sobornos a funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales (p.ej. los actos de sobornadores, no las partes que son sobornadas).
- La CNUCC, con su amplio mandato, está abierta a la adhesión de todos los países. Debido a que la Convención de la OCDE se centra en el lado de los

Ver Opoyo a la CNUCC en la Página 12

Elaboración de políticas anticorrupción de la Página 1

las disposiciones integrales de la Convención, esto puede tentar a los Estados a adoptar un número excesivo de medidas anticorrupción al mismo tiempo.

En el pasado, las estrategias nacionales generales contra la corrupción han sido una respuesta popular entre los gobiernos frente a la corrupción extendida en numerosos países. Sin embargo, los resultados han sido dispares, según conclusiones de un informe reciente que elaboró el Centro de Recursos Anticorrupción U4 después de analizar las experiencias de seis países. Un problema recurrente es que no se presta suficiente atención al aspecto político de las políticas contra la corrupción. A lo largo de todas las fases de un ciclo de políticas, el compromiso, el liderazgo, la coordinación, la supervisión y la capacidad de una institución han resultado ser débiles o inexistentes. Sobre todo, con frecuencia esas estrategias no han estado acompañadas de un establecimiento realista de prioridades o secuencias. Ello se explica en parte por los factores siguientes: una ausencia de mecanismos para mantener la participación a todo lo largo del ciclo de las políticas; estrategias anticorrupción que se concentran en normas e instituciones en vez de enfocarse en el rendimiento y los resultados; y políticas que no están basadas en un diagnóstico adecuado de la causa de los problemas. A lo anterior se suma el hecho de que la integración con otras políticas y reformas gubernamentales fundamentales se realiza por escrito pero no en la práctica.

El informe fue primero presentado y debatido en un foro parlamentario organizado por la OMPCC en el marco de la Segunda Conferencia de los Estados Parte de la CNUCC celebrada en enero de 2008. Se eligió esa ocasión para contribuir a las deliberaciones sobre la implementación de la CNUCC, ya que la estructura de las políticas anticorrupción será decisiva para la manera en que los países combatirán la corrupción. Más importante aun fue el hecho de que abordar la esfera parlamentaria reconoció el crucial papel que

Hannes Hechler es Coordinador de Proyectos en el Centro de Recursos Anticorrupción U4, responsable de las áreas temáticas "Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción" y "Gestión de la Hacienda Pública y Contratación Pública"



desempeña el parlamentario en la elaboración de políticas. En ese contexto, es importante observar que combatir la corrupción (especialmente mediante la implementación de la CNUCC) requiere la adopción de una serie de políticas transversales con el auspicio de diversas instituciones estatales. Durante el ciclo gubernamental, esas políticas son de importancia diversa en el programa político de acción. Los parlamentarios tienen no sólo una oportunidad sino también una obligación y – según el país – la ventaja de poder desempeñar una función en estos procesos. Su intervención puede empezar con un llamado a los gobiernos a ratificar la CNUCC y con una continua exigencia de que se les proporcione informes actualizados sobre la implementación. Como el éxito de las reformas contra la corrupción parece estar vinculado con el amplio apoyo de la opinión pública, los parlamentarios también pueden preconizar la creación de un "acuerdo político o social" nacional para combatir la corrupción, al igual que la elaboración de una "visión" realista sobre la manera en que se podría alcanzar ese objetivo (probablemente a través de la CNUCC). Los parlamentarios también pueden sin embargo desempeñar una función importante en la elaboración, preparación de presupuestos y fiscalización de toda política pública dirigida a reducir la corrupción y está claro que los parlamentarios deberían predicar con el ejemplo.

Para información adicional sobre el informe del Centro de Recursos Anticorrupción U4, favor de visitar el sitio: www.u4.no/themes/uncac

El Programa Mundial de Fortalecimiento Parlamentario de la Página 3

periódicamente los instrumentos jurídicos pertinentes a fin de comprobar que sean adecuados para prevenir y combatir la corrupción. La importancia de los parlamentarios en este esfuerzo está aumentando, y las experiencias del PNUD demuestran la importancia de los parlamentarios, por su papel legislativo y fiscalizador, y, en particular, la importancia de un enfoque integrado, multidisciplinario y de base amplia que implique la participación de una variedad de interesados durante las fases de ratificación e implementación de la CNUCC.

El PNUD ha apoyado el fortalecimiento parlamentario y la lucha contra la corrupción en los últimos años a través del perfeccionamiento de capacidades de los parlamentarios que se convierten en defensores y promotores de la CNUCC y participan en su ratificación e implementación en sus respectivos países. En el marco del Programa Mundial de Fortalecimiento Parlamentario (PMFP), los esfuerzos de desarrollo parlamentario y combate contra la corrupción del PNUD condujeron a la creación de un grupo regional de parlamentarios en la región árabe (Parlamentarios Árabes contra la Corrupción – PARCC-- la sección árabe de la OMPCC) quienes organizaron actividades de concientización entre los Parlamentarios sobre los principios de la CNUCC y cómo la Convención podría convertirse en una herramienta para combatir la corrupción y limitar el impacto de ésta a nivel económico, social, político e institucional.

En África Occidental, se hizo una gran conferencia regional sobre el papel de los parlamentos en la lucha contra la corrupción, realizada en Accra y organizada en conjunto con Transparencia Internacional y el Institute for Security Studies (Sudáfrica) El taller abordó las nuevas convenciones mundiales y regionales contra la corrupción, contó con la participación de importantes agentes mundiales y regionales de la sociedad civil en el campo de la lucha contra la corrupción, recibió una alentadora respuesta de parte de los parlamentarios participantes, y estableció un marco para futuras actividades

anticorrupción. El taller también resultó en la elaboración y validación de dos manuales sobre la conducción de actividades anticorrupción, para parlamentarios y la sociedad civil.

Finalmente, varios programas nacionales del PNUD realizan actividades anticorrupción: redactando legislación y la Ley Anticorrupción (Bhutan), trabajando con el parlamento para analizar leyes y reglamentos sobre anticorrupción (Tayikistán) y organizando seminarios sobre el papel de la asamblea nacional en la lucha contra la corrupción (Vietnam).

En el futuro, el Programa Mundial de Fortalecimiento Parlamentario (PMFP) apoyará a los grupos de trabajo regionales de parlamentarios en la implementación de la CNUCC como parte de los programas regionales y dará apoyo a nivel nacional para la implementación de la CNUCC, actividades en que participarían varias otras entidades afines, incluyendo la ONUDD y contarían con la colaboración de la OMPCC. Bajo el futuro Programa Mundial Temático del PNUD sobre Anti-Corrupción para la Eficacia del Desarrollo, también se promoverá la capacitación en fiscalización parlamentaria y se apoyarán las actividades anticorrupción de la OMPCC.

Para obtener información adicional:
<http://www.undp.org/governance/>

SECRETARIAT MONDIAL DE LA
GOPAC

255 rue Albert, Pièce 802
Ottawa, Ontario K1P 6A9
Canada

La tendencia al cambio hace que la Corrupción no sea Inevitable

por Alan Boeckmann, Presidente y Director General, Fluor Corporation, Presidente, Iniciativa de Alianza contra la Corrupción, Foro Económico Mundial

Una de las barreras para eliminar la corrupción es la creencia de que, tal como la muerte y los impuestos, es algo inevitable. Esa creencia es refutada por la creciente fuerza que tiene un movimiento determinado de reforma en la comunidad empresarial del mundo. Todos los años ese movimiento gana más fuerza y apoyo, disminuyendo la tolerancia del mundo ante la corrupción y cambiando en forma evidente los intereses de todos.

En los últimos 20 años, el sector público ha hecho una gran labor en la lucha contra la corrupción, incluyendo los esfuerzos realizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, las Naciones Unidas y la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción. Si bien esa actividad del sector público es esencial y tiene su lugar, en la práctica no es suficiente. Para que la lucha contra la corrupción sea eficaz es necesario que enfrentemos tanto la oferta como la demanda, y eso exige la participación de las empresas en todo el mundo. Esa participación comenzó en 2003 cuando los dirigentes empresariales se reunieron en la Reunión Anual del Foro Económico Mundial en Davos, Suiza, y formaron un grupo especial de trabajo multinacional de compañías de Europa, Asia, el Medio Oriente y América del Norte con el fin de encarar la "oferta". Con el apoyo de Transparencia Internacional y el Instituto de Gobernanza de Basilea, el grupo recopiló un conjunto de "Principios de comercio."

Al aprobar esos principios, las compañías se comprometen a mantener una política de cero tolerancia con respecto al soborno y la corrupción también a elaborar y ejecutar un programa anticorrupción amplio y eficaz destinado a guiar la conducta de sus empleados y terceros afiliados. Cuando 19 compañías firmaron esos principios en 2004, se fundó la Iniciativa de Alianza contra la Corrupción (PACI). Era y todavía es, la única iniciativa mundial anticorrupción conducida por el sector privado.

Actualmente, en el mundo hay más de 140 compañías signatarias de los campos de la energía, ingeniería y construcción, minería y metales, servicios profesionales, alimentos y bebidas, productos químicos, bienes de consumo, logística y transporte, seguros y servicios de salud. Esos signatarios tienen un movimiento financiero anual en el mundo de más de US \$800.000 millones. Esa participación está apoyada también por un acuerdo de cooperación con cuatro importantes organizaciones: La Cámara de Comercio Internacional, Transparencia Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el Pacto Mundial de la ONU. Y para garantizar que los signatarios traduzcan sus bonitas palabras en medidas concretas, la PACI está trabajando con empresas de contabilidad modernas para elaborar un sistema de verificación de terceros.

La PACI está también colaborando con el Banco Mundial y los bancos de desarrollo regional para exigir que los postores de ofertas incluyan certificados antisoborno en los contratos grandes. Además, la iniciativa está explorando exigirles a los postores que establezcan un código de conducta y políticas contra el soborno como pruebas adicionales de su compromiso y capacidad de cumplir el certificado. Los signatarios de la PACI esperan que algún día se les exija a todas las compañías que presenten políticas anticorrupción junto con sus ofertas a todos los bancos de desarrollo.

Por otra parte, la PACI está cooperando con compañías, proyectos y sectores de comercio específicos con el fin de demostrar Ver *La Tendencia al cambio* en la Página 11

Cómo financiar la implementación eficaz de las convenciones internacionales contra la corrupción

Bryane Michael y Habit Hajredini

Las cuatro convenciones internacionales principales de lucha contra la corrupción pueden ser herramientas de gran valor en la lucha mundial contra la corrupción. Estas convenciones imponen numerosas obligaciones a los países signatarios (como el establecimiento de organismos de lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de las capacidades de investigación, entre otras), pero no ofrecen a los Estados los medios de financiar estas exigencias adicionales, que en ocasiones son onerosas. Por ejemplo, en fecha reciente calculamos que el establecimiento por Azerbaiyán de un comité de coordinación eficaz para supervisar el uso de los bienes y combatir la corrupción, tal como lo exige el artículo 6 de la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, costaría a la tesorería del Estado azerbaiyano 22 millones de dólares por año. Las estimaciones recientes realizadas por la Fiscalía General del Estado (derivadas de datos del presupuesto del Reino Unido) revelan que la investigación de un caso de corrupción sencillo cuesta al contribuyente británico 45.000 dólares, mientras que un caso complejo que requiere desplazamientos a otros países y una cooperación multijurisdiccional puede costar más de 25 millones de dólares. A menudo, los organismos judiciales y policiales de los países en desarrollo no pueden permitirse implementar las obligaciones impuestas por las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción. E incluso muchos países miembros de la OCDE (que incluye a los países más ricos del mundo) reciben evaluaciones negativas de sus homólogos en cuanto a su implementación de la convención de la OCDE en materia de lucha contra la corrupción por su incapacidad de financiar ciertas medidas. Los gobiernos deben encontrar medios de obtener los ingresos necesarios para implementar las convenciones internacionales contra la corrupción. Este artículo examinará cuatro formas de obtener dicho financiamiento, a saber, las demandas civiles de indemnización por los

daños relacionados con la corrupción, las recompensas *qui tam*, la confiscación y apropiación de las ganancias ilícitas, y la imposición de multas por negligencia.

La primera forma en que los gobiernos que implementan las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción pueden incrementar los fondos disponibles para combatir la corrupción consiste en entablar acciones civiles contra los oficiales corruptos y los sobornadores. En el momento de redacción de este artículo, el caso de corrupción que involucraba a Siemens (el gran fabricante alemán) podría culminar con el pago por parte de Siemens de casi 2.000 millones de dólares. Y, según estimaciones del Banco Mundial, los gobiernos podrían tener a su disposición aproximadamente 1 billón de dólares que reclamar en los tribunales civiles. Los casos civiles son más fáciles de llevar ante los tribunales que los casos penales ya que en muchas jurisdicciones la carga de la prueba es menor.

Las recompensas *qui tam* podrían constituir una segunda alternativa para combatir la corrupción. Son pocas las ocasiones en que los procedimientos judiciales contra casos de corrupción culminan con éxito ya que los testigos, demandantes, investigadores y fiscales apenas tienen nada que ganar a nivel personal (y corren muchos riesgos personales) mediante su participación en acciones legales contra oficiales corruptos. No obstante, las recompensas *qui tam* podrían alentar a las personas a denunciar casos de supuesta corrupción. El término *qui tam* procede de la frase latina "*qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur*", que significa "quien presenta la acción del rey también la presenta para su propia causa". Al igual que las recompensas que se pagaban a los pistoleros del lejano oeste en los primeros tiempos de la Ver *Cómo financiar la implementación* en la Página 9

Cómo financiar la implementación de la Página 8

república americana, las disposiciones *qui tam* permitirían a las personas demandar a quienes perjudican al Estado y reclamar una parte de los daños pagados por el infractor. Los daños que podrían otorgarse al denunciante de un acto reprobable en una acción *qui tam* relativa a un caso de corrupción podrían incluir el valor de los sobornos pagados, así como el valor de los ingresos perdidos por el Estado como resultado del acto corrupto. En Estados Unidos, este tipo de recompensas *qui tam* han permitido al gobierno reclamar más de 12.000 millones de dólares desde 1986.

La confiscación y apropiación de las “ganancias ilícitas” (tal como se define en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción) es un tercer medio para financiar las actividades de lucha contra la corrupción. Algunos países han ensayado distintos sistemas en los que los bienes obtenidos o utilizados en transacciones corruptas pueden pasar a ser propiedad del Estado, que puede venderlos y utilizar el producto de la venta para financiar otras actividades de lucha contra la corrupción. Utilizar los bienes “corruptos” constituye una recompensa para los organismos judiciales y policiales por su eficacia y vincula los esfuerzos de lucha contra la corrupción con el nivel de corrupción que afecta un organismo particular. Una vez más, Estados Unidos representa quizás la forma más avanzada de este tipo de sistema, en el que los bienes fruto de delitos penales a menudo son subastados al público. Con todo, un sistema de este tipo debe ser cuidadosamente concebido, puesto que las recompensas pueden dar lugar a abusos y a más inspecciones de lucha contra la corrupción de lo que sería económica, social o jurídicamente deseable. No obstante, se pueden crear recompensas para los departamentos y funcionarios públicos (en forma de perspectivas de ascenso o incentivos tales como viviendas sociales o subsidios para servicios públicos) que servirían de incentivo para los funcionarios encargados de aplicar las leyes, sin fomentar al mismo tiempo abusos por parte de los usuarios de servicios públicos.

La imposición de multas a empresas corruptas o incluso las que podrían estar involucradas en la corrupción representa una cuarta forma para los servicios de fiscalía carentes de fondos de obtener el financiamiento que necesitan para seguir investigando y llevando ante los tribunales los casos de corrupción contemplados en las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción. Habida cuenta de que probar los casos de corrupción sigue siendo difícil, debido sobre todo a la elevada carga de la prueba en los casos penales y la dificultad de castigar a las personas jurídicas, debe considerarse la posibilidad de imponer multas a las compañías que no tomen medidas suficientes para combatir la corrupción. Este tipo de “multas por negligencia” castigarían a las compañías que no realizan actividades para ayudar a prevenir la corrupción en el curso de sus operaciones. Un sistema de este tipo alienta a las compañías a mantenerse alerta contra la corrupción y se puede introducir sin necesidad de realizar cambios importantes en el derecho de sociedades o código comercial del país (puesto que esas multas son de carácter reglamentario). Un régimen de este tipo traslada, de hecho, la carga de la investigación y procesamiento del Estado al sector privado.

Las obligaciones que las convenciones internacionales de la lucha contra la corrupción imponen a los Estados signatarios resultarán ineficaces a la larga a menos que se financien adecuadamente iniciativas para combatir la corrupción. Este artículo ha presentado varias posibilidades para los Estados de obtener financiamiento adicional que les permita garantizar el cumplimiento de las leyes. Todos los Estados que asumen con seriedad la lucha contra la corrupción podrían adoptar a escala nacional esas alternativas, a saber, las demandas judiciales ante tribunales civiles, las recompensas *qui tam*, la confiscación y apropiación de las “ganancias ilícitas”, y la imposición de multas por negligencia.

Basta de ocuparnos de instancias particulares: La Perspectiva de un ciudadano

Prashant Kumar, India

La corrupción es un obstáculo importante para lograr los objetivos de desarrollo de India por cuanto la enfermedad parece haberse filtrado a todos los posibles sistemas organizativos. El debate – sobre la forma en que se debería abordar – se ha prolongado por tiempos inmemoriales. A pesar de todos los esfuerzos realizados para combatirlo, el problema continua sin disminuir y ha llegado a alturas inexploradas de sofisticación cada vez que se adopta una nueva iniciativa.

Recuerdo la entrevista de un amigo en una Empresa del Sector Público, las *Navratna*¹, en la cual le preguntaron de qué manera enfrentaría la corrupción – un fenómeno bastante evidente en las organizaciones de gobierno. Él les dio la respuesta previsible: Recurrir a los superiores concernidos, quejas contra los funcionarios involucrados en tales prácticas, y varias otras sugerencias por el estilo. Si bien no hay prueba de que un método semejante no funcionaría en algunos casos, tendría un efecto marginal frente a una cultura completa de prácticas corruptas que ha echado raíces.

Parece que a la mayoría de nosotros se nos ha pasado por alto la idea de que todos podríamos estar tomando parte en el sistema de corrupción. Un fenómeno como éste no se impone de la noche a la mañana. Implica un sistema entero de prácticas egoístas y oportunistas que se han divulgado en la sociedad. Los individuos deben darle prioridad al bienestar general de la sociedad – una actitud de indiferencia hacia los asuntos de otros (por inicuos que sean) debe ser inaceptable porque una amenaza como la corrupción no puede sobrevivir en una sociedad sin el apoyo de quienes la constituyen.

Los mecanismos disponibles para abordar el problema parecen tener graves defectos y estamos acostumbrados a un sistema en el cual respondemos en forma circunscrita; en vez de considerar las raíces del problema. Los ciudadanos participan en las iniciativas de lucha contra la corrupción sólo cuando

les parece conveniente y sólo para quedar atónitos y desalentados cuando resultan ineficaces. Las iniciativas para combatir la corrupción tienen como finalidad exponer y encarcelar a los funcionarios corruptos, eso es lo que yo llamaría 'ocuparse de instancias' particulares de un problema. Dichas iniciativas tienen escasos efectos por cuanto esas 'instancias' no son sino un síntoma del problema que, a pesar de todo, continuarán dándose mientras persista dicho problema. Todo esfuerzo honesto de reducir la corrupción debería primero abordar la estructura que permite su florecimiento.



India fue clasificada en 72° lugar entre 180 países en el Índice de Percepción de la Corrupción 2007 publicado por Transparencia Internacional

Debemos tomar conciencia del hecho de que la corrupción es el resultado de que las sociedades abandonen sus responsabilidades, junto con el oportunismo ejercido por quienes están en cargos de autoridad. Acciones de poca monta de favores injustificados dan lugar a una 'cultura' en que se llegan a considerar como algo correcto. Cuando nos damos cuenta de esto, encontramos nuestra voz demasiado insignificante como para poder provocar daños perceptibles a esta nueva cultura.

Para encontrarle una salida a esta situación es necesario un enfoque mucho más amplio y concertado. Además de volver a despertar el sentido adormecido de la responsabilidad entre quienes están en el poder

Ver *Ocuparse de Instancias* en la Página 14

La Tendencia al cambio de la Página 7

que no es necesario perder grandes porciones de los fondos asignados al desarrollo a causa de sobornos y otras formas de corrupción. Veinte compañías rumanas que funcionan a través de la Cámara de Comercio de EE.UU. firmaron los Principios de la PACI. La PACI también está colaborando con el Banco Interamericano de Desarrollo a fin de prevenir la corrupción en grandes proyectos a realizar en América Latina. Y como otra prueba de progreso, el Consejo de Empresas Árabes del Foro Económico Mundial respaldó la PACI, y la PACI fue invitada a formar parte del Comité Organizador del Pacto de Integridad y Contra la Corrupción de Brasil. La PACI también continúa trabajando con sus compañías signatarias para determinar instrumentos y prácticas óptimas con el fin de fortalecer los programas de acatamiento de las empresas. En 2007, la iniciativa hizo su primer sondeo sobre el progreso de los signatarios para ofrecerles a las compañías la oportunidad de hacer una evaluación comparativa y crear mayor conciencia pública sobre las mejoras en la práctica de las empresas.

Por medio de esas medidas y otras, la PACI ha tomado un papel de vanguardia en el combate de la corrupción en el comercio mundial.



Alan Boeckmann es Presidente y Director Ejecutivo de Fluor Corporation. El Sr. Boeckmann es también Presidente de la Iniciativa de Alianza contra la Corrupción del Foro Económico Mundial.

Es importante recordar que participamos en esta causa no sólo porque la corrupción les significa un costo substancial a las compañías que respetan la ética sino también porque a menudo se apoya en regímenes represivos que generan descontento y pobreza. Es un problema enorme, que involucra miles de millones de dólares y priva a las sociedades menos afortunadas de las inversiones que tanto necesitan. La corrupción debilita la riqueza nacional, socava el estado de derecho, reduce la confianza en los sistemas políticos y promueve la explotación de los recursos naturales.

No basta con manifestarse contra la corrupción. Debemos participar plenamente en erradicar la corrupción en múltiples niveles: financieramente, continuando dando apoyo a los principales grupos de defensa de la causa; políticamente, alentando a nuestros gobiernos a continuar las reformas necesarias para combatir la corrupción; intelectualmente, contribuyendo a nuestro conocimiento y experiencia práctica en los esfuerzos de primera línea; y especialmente, cambiando la forma en que nosotros mismos funcionamos. Nuestro compromiso debe comenzar por casa – con políticas de cero tolerancia respecto del soborno y programas eficaces para combatir la corrupción.

¿Es inevitable que haya corrupción en los negocios en el mundo? La respuesta es un rotundo no. La tolerancia del pasado a la corrupción está disminuyendo más rápida y más espectacularmente que lo que se considera corrientemente, cambiando mucho las cosas para todos los interesados.

Sin lugar a duda, los actos de corrupción son criminales, y la lucha contra ese delito es lo correcto.

Pero además, cada vez se hace más obvio que la corrupción puede ser eliminada. Mientras haya una colaboración entre el sector público y el sector privado, hay esperanza. El progreso de la PACI asegurará eso.

Opoyo a la CNUCC de la Página 4

- que realizan sobornos a extranjeros, sus miembros incluyen esos países cuyas compañías tienen más probabilidades de participar en transacciones comerciales internacionales.
- La implementación de la Convención de la OCDE se ha seguido de cerca gracias a un proceso de examen inter pares riguroso durante casi 10 años (desde que entró en vigor en febrero de 1999). Se está elaborando un proceso de examen de la CNUCC y se ha establecido un proyecto piloto.

Cuando las convenciones tienen disposiciones comunes, la cooperación entre el Grupo de Trabajo sobre Soborno en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE y la Conferencia de Estados Parte de la CNUCC es beneficiosa y esencial para ambas organizaciones.

En su mensaje de enero de 2008 a la segunda sesión de la Conferencia de Estados Parte de la CNUCC, el Grupo de Trabajo sobre Soborno de la OCDE estableció que la Convención Anti-Soborno de la OCDE y la CNUCC se refuerzan y se complementan mutuamente. El Grupo de Trabajo se comprometió a

Cómo financiar la implementación de la Página 8

ceux qui causent préjudice à l'État et de réclamer une partie des dommages-intérêts versés par le contrevenant. Les dommages-intérêts qu'un dénonciateur peut recevoir dans une poursuite *qui tam* en matière de corruption peut comprendre la valeur des pots-de-vin versés ainsi que la valeur des pertes de l'État attribuables aux activités de corruption. Depuis 1986, le mécanisme *qui tam* a permis au gouvernement américain de récupérer plus de 12 milliards de dollars.

La confiscation et l'affectation de « gains illicites » (selon la définition de la Convention des Nations Unies contre la corruption) constituent un troisième moyen de financer les activités de lutte contre la corruption. Certains pays ont mis en place des mécanismes en vertu desquels les biens obtenus ou utilisés dans des transactions frauduleuses sont remis entre les mains de l'État qui peut les vendre et utiliser les produits de leur vente pour financer d'autres

a intercambiar los conocimientos especializados y la experiencia que sus miembros han obtenido mediante la implementación del seguimiento de la Convención Anti-Soborno de la OCDE y las iniciativas anti-corrupción regionales dirigidas por la OCDE.

Los instrumentos internacionales como la Convención Anti-Soborno de la OCDE y la CNUCC mejoran los marcos y las políticas para luchar contra la corrupción internacional. Pero el establecer un marco eficaz es sólo el punto de partida; estas normas y estrategias deben ser implementadas rigurosamente por los países. La voluntad política constante de los gobiernos y el aumento de la cooperación entre las organizaciones internacionales son por tanto esenciales para luchar con éxito contra el soborno y la corrupción.

Las opiniones expresadas aquí son únicamente las del autor.

“Treinta y siete países han ratificado la Convención Antisoborno de la OCDE.

activités de lutte contre la corruption. L'utilisation d'actifs « sales » récompense les organismes d'exécution des lois pour leur efficacité et relie les efforts de lutte contre la corruption à l'ampleur de la corruption touchant un organisme en particulier. Dans ce domaine également, les États-Unis représentent probablement la forme la plus perfectionnée de ce système en vertu duquel les biens « illicites » sont souvent vendus aux enchères au grand public. Il reste qu'un mécanisme de ce genre doit être conçu très Ver *Cómo financiar la implementación* en la Página 13

Cómo financiar la implementación de la Página 12

minutieusement puisque l'octroi de telles primes peut donner lieu à des fouilles excessives et des inspections anti-corruption plus nombreuses qu'il n'est souhaitable sur les plans social, juridique et économique. Les récompenses octroyées aux ministères et aux fonctionnaires – sous forme de possibilités de promotion ou d'avantages accessoires, comme un logement social ou des subventions sur les services publics – peuvent être utilisées comme des mesures d'incitation sans pour autant encourager les agents d'exécution de la loi à faire du zèle auprès des utilisateurs des services publics.

Les amendes imposées aux entreprises même potentiellement engagées dans des activités de corruption constituent un quatrième moyen permettant aux ministères à court d'argent de recueillir les fonds dont ils ont besoin pour continuer d'enquêter et poursuivre les corrupteurs ciblés par les conventions internationales anti-corruption. Comme il est difficile de prouver la corruption – en raison notamment du lourd fardeau de la preuve dans les affaires criminelles et de la difficulté de punir les personnes morales – il faut envisager l'imposition d'amendes aux entreprises qui n'ont pas pris suffisamment de précaution contre la corruption. Ces « amendes pour négligence » puniraient les entreprises qui ne prennent pas les mesures nécessaires pour prévenir la corruption dans l'exercice de leurs activités. Cette mesure encourage les entreprises à faire preuve de vigilance en matière de corruption et elle

peut être appliquée sans qu'il ne soit nécessaire d'apporter de modifications importantes au droit corporatif ou au code commercial du pays (puisque'il s'agit d'amendes d'une nature réglementaire). Ce programme transfère le fardeau de l'enquête et de la poursuite de l'État au secteur privé.

Les obligations imposées aux États signataires par les conventions internationales contre la corruption ne seront fructueuses que si les pays disposent de fonds suffisants pour financer les initiatives de lutte contre la corruption. Nous avons proposé des solutions susceptibles d'aider les États à recueillir les fonds supplémentaires dont ils ont besoin pour se conformer aux exigences des Conventions. Les poursuites au civil, la mise en place d'un mécanisme de récompense des dénonciateurs (*qui tam*), la confiscation et l'affectation de « gains illicites » et l'imposition d'amendes pour négligence sont autant de moyens que tous les États souhaitent sérieusement lutter contre la corruption.

Para más información, consúltese el documento original Drafting Implementing Regulations for International Anti-Corruption. Conventions (Queen Elizabeth House Working Paper 150), disponible en : www3.qeh.ox.ac.uk/pdf/qehwp/qehwps150.pdf



Bryane Michael a enseigné l'économie et la gestion à Oxford et il est actuellement conseiller principal de l'UE en matière de lutte contre la corruption auprès de quatre pays de l'Europe de l'Est. Il a également travaillé pendant près de cinq ans à la Banque mondiale et à l'OCDE.

Asistencia de la ONUDD de la Página 2

la causa a escala mundial a fin de acabar con los obstáculos para la recuperación de activos. El proyecto en Nigeria, que ilustra también los enfoques integrados que utiliza la ONUDD para responder a problemas a menudo interrelacionados, está dotado con 30 millones de dólares y fue puesto en marcha en 2002. Tiene por objetivo buscar soluciones a la problemática que plantean las drogas y la delincuencia para lograr la seguridad y el desarrollo en África. Como prolongación del funcionamiento de la Convención, este proyecto se propone fortalecer la capacidad de las autoridades nigerianas para prevenir y combatir la delincuencia económica, incluida la corrupción.

En conclusión, los esfuerzos de la ONUDD para promover la implementación de la Convención pueden contar con el apoyo de una serie de actividades que contribuyen a reforzar la respuesta de la justicia penal a la corrupción. Aunque la ONUDD sólo puede prestar su asistencia previa

Ocuparse de Instancias de la Página 9

es necesario concientizar a la ciudadanía sobre sus derechos. Por otra parte, hay que instituir un sistema por el cual las quejas de la población sean tramitadas eficazmente. La creación de la oficina del *Lokayuktas* (Defensor del Pueblo en los Estados) en India, y la promulgación de la Ley del derecho a información (2005) parecen soluciones prometedoras. No obstante, es necesario avanzar mucho todavía en estas iniciativas antes que los beneficios lleguen al público meta.

Vale la pena señalar que a los Lokayuktas todavía no se les asigna su propia maquinaria de investigación independiente por lo cual dependen mucho de los organismos de gobierno. Eso deja suficiente espacio para que los políticos y burócratas manipulen el proceso de investigación. Además, se ha mantenido a la mayoría de las legislaturas estatales fuera de la jurisdicción de los Lokayuktas. Por otra parte, la ley del *Lokpal* (Defensor del Pueblo

solicitud, el número creciente de ese tipo de solicitudes, junto con el aumento constante de naciones que son parte de la Convención, son una prueba clara de que los países no sólo son cada vez más conscientes de las consecuencias perjudiciales de la corrupción, sino que también consideran la Convención como la respuesta más eficaz al problema.



El Vicepresidente de la OMPCC Sr. Naser Al Sane, el Presidente de la OMPCC, Sr. John Williams y el Jefe de Equipo de Fiscalización Parlamentaria Sr. César Jáuregui en la 2ª Conferencia de Estados Partes de la CNUCC

Central) languidece en el Parlamento de India por décadas debido a motivos que no son en absoluto obvios. La ley al derecho de información está todavía en sus primeras etapas y requiere una masiva popularización antes de que se puedan realizar cambios perceptibles.

Se puede afirmar que a pesar de haber tomado la dirección correcta, todavía queda mucho por hacer antes de que se puedan percibir cambios. El movimiento ha sido desalentadoramente lento y se ha caracterizado por su falta de entusiasmo y pragmatismo.

Prashant Kumar es estudiante de 3 año de derecho en la Universidad Nacional de Ciencias Jurídicas, Kolkata, India, y ha escrito profusamente sobre cuestiones sociales. Se le puede contactar en: hiprashantkumar@yahoo.co.in