

**DELITO**

Décimo
Congreso de las Naciones Unidas
sobre Prevención del Delito y
Tratamiento del Delincuente
Viena, 10 a 17 de abril de 2000

Distr.: General
31 de diciembre de 1999

Español
Original: Inglés

Tema 4 del programa provisional*

Cooperación contra la delincuencia transnacional:
nuevos desafíos en el siglo XXI

Cooperación contra la delincuencia transnacional:
nuevos desafíos en el siglo XXI

Documento de antecedentes para el curso práctico sobre la lucha contra la corrupción**

Resumen

El curso práctico sobre la lucha contra la corrupción se ocupará de cuestiones relacionadas con la prevención y el control de la corrupción a base de un enfoque multidisciplinario, según se preconiza en el Programa mundial contra la corrupción, del Centro para la Prevención Internacional del Delito y el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia. Según el Programa Mundial, la finalidad de un programa nacional de lucha contra la corrupción es a) aumentar el riesgo y el costo para los corruptos; b) promover la integridad hasta el punto de que cambien las reglas del juego y la conducta de los jugadores; y c) a la larga, entronizar el imperio de la ley.

Entre los pocos casos de éxito en la materia, la experiencia de la Región Administrativa Especial de Hong Kong (RAE) de China debería haber ofrecido un buen ejemplo de que la lucha contra la corrupción en un entorno de corrupción sistemática requiere tiempo y muchos esfuerzos. Después de más de 25 años, la RAE de Hong Kong gasta en la actualidad 90 millones de dólares de los Estados Unidos al año (cifra correspondiente a 1998) y emplea a 1300 personas, que en 1998 llevaron a cabo 2789 reuniones de capacitación para el sector privado y el sector público. La Comisión Independiente contra la Corrupción está concentrando su labor en tres esferas principales: a) el Departamento de Operaciones, que investiga las quejas; b) el Departamento de Relaciones Comunitarias, que lleva a cabo programas de extensión comunitaria, programas educativos y su desarrollo; y c) el Departamento de Prevención de la Corrupción, que se esfuerza por prevenir la corrupción mediante sistemas y procedimientos mejorados. La cantidad desembolsada es probablemente superior a lo que los 50 Estados africanos gastaron en la lucha contra la corrupción en 1999.

* A/CONF.187/1.

** El presente documento ha sido preparado por el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia.

Teniendo en cuenta el número cada vez mayor de instrumentos internacionales que se ocupan de la corrupción, el Curso Práctico tratará de promover esfuerzos coordinados para el desarrollo de estrategias conjuntas encaminadas a la aplicación de los instrumentos internacionales y las mejores prácticas en materia de prevención en los planos internacional, nacional y local.

Una estrategia recomendada para luchar con firmeza y éxito contra la corrupción se basa en cuatro pilares: a) el desarrollo económico; b) la reforma democrática; c) una fuerte sociedad civil con acceso a la información y un mandato para supervisar las acciones del Estado; y d) la presencia en el país del imperio de la ley. Sobre la base de esos cuatro amplios principios, hay cuatro esferas fundamentales en las que pueden adoptarse medidas contra la corrupción dentro de un país:

a) Hay que reforzar las instituciones básicas de buena gestión, y sobretodo y antes que nada, la judicatura, que es el guardián de la ley y de la integridad. Si la judicatura está corrompida, el problema se agrava y el público en general se queda al margen del imperio de la ley;

b) Hay que fortalecer la capacidad y la integridad de represión. La mejor ley del mundo no tendrá valor alguno si no se cumple. Los mejores jueces y magistrados no valdrán para nada si no se lleva ningún caso ante ellos. Una buena investigación será un esfuerzo desperdiciado si la policía o los fiscales están corrompidos;

c) Un Gobierno necesita disponer de un conjunto sólido de instrumentos preventivos. La existencia de códigos de conducta y de órganos de supervisión independientes y fuertes puede ayudar a conseguir que el sector privado y el sector público se sigan normas aceptables de conducta. Es posible que se requiera que los dirigentes políticos de todas las ramas del Gobierno, la legislatura y la judicatura, den pruebas de transparencia en sus propias operaciones financieras mediante la revelación de sus bienes y de los bienes de sus familiares;

d) La población necesita que se le eduque por lo que se refiere a las ventajas de la buena gestión. Ha de quedar claro también que la propia población tiene una gran parte de responsabilidad por insistir en la honradez y la integridad en los asuntos del gobierno y de los negocios. La población tiene que aprender a no dejar que nadie compre sus votos; a no pagar sobornos; a comunicar incidentes de corrupción a las autoridades, y a enseñar a sus hijos los verdaderos valores, por ejemplo que la integridad es algo bueno y que la corrupción es algo malo.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1 - 5	4
II. Aspectos y causas de la corrupción	6 - 33	4
A. Consecuencias de la corrupción	14 - 19	6
B. La corrupción en el plano supremo	20 - 22	6
C. La corrupción en la administración pública y el sistema judicial penal	23 - 24	7
D. La corrupción en el sector privado	25 - 28	7
E. El vínculo con la delincuencia organizada	29 - 33	8
III. Respuestas a la corrupción	34 - 61	8
A. Medidas de ámbito nacional	34 - 44	8
B. Prevención	45 - 48	10
C. Utilización de datos estadísticos para comprender las dimensiones de la corrupción	49 - 56	11
D. Esferas de preocupación futuras	57 - 61	12
IV. Actividades y experiencia en el plano internacional	62 - 87	12
A. Naciones Unidas	64 - 68	13
B. Unión Europea	69 - 70	14
C. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos	71 - 74	14
D. Consejo de Europa	75 - 77	15
E. Banco Mundial	78 - 81	15
F. Otros órganos y mecanismos	82 - 87	16
V. Medidas necesarias para tener éxito en la lucha contra la corrupción	88 - 90	17
VI. Conclusión	91 - 94	19

I. Introducción

1. El tema de la corrupción ha sido desde hace mucho tiempo un tema prioritario de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal. El Instituto Interregional de las Naciones Unidas para las Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia ha recibido el encargo de organizar un curso práctico sobre la lucha contra la corrupción en el marco del Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. En la labor preparatoria del curso práctico ha figurado, en cooperación con el Consejo Consultivo Internacional Científico y Profesional del Programa de las Naciones Unidas en materia de Prevención del Delito y Justicia Penal, la organización de una Conferencia Internacional sobre la respuesta a los retos de la corrupción, que tuvo lugar en Milán (Italia) los días 19 y 20 de noviembre de 1999.

2. En su resolución 54/128 de 17 de diciembre de 1999, titulada "Medidas contra la corrupción", la Asamblea General subrayó la necesidad de elaborar una estrategia mundial para la lucha contra la corrupción, e invitó a los Estados Miembros a examinar la idoneidad de sus ordenamientos jurídicos internos para brindar protección contra la corrupción y decomisar el producto de la corrupción.

3. La Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito, de la Secretaría, ha iniciado recientemente un Programa mundial contra la corrupción (E/CN.15/1999/CRP.3) que desarrollarán conjuntamente el Centro para la Prevención Internacional del Delito y el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Justicia y el Delito. El Programa mundial está destinado a ayudar a los Estados Miembros en sus esfuerzos de lucha contra la corrupción mediante dos componentes: la evaluación, y la cooperación técnica. El primer componente entraña la elaboración de un protocolo de fiscalización de la corrupción para poder llevar a cabo una amplia evaluación de la corrupción en todos los planos, mientras que el segundo componente prevé la aplicación de un grupo de actividades de asistencia extensa encaminadas a instituir o reforzar la capacidad institucional para prevenir, detectar, investigar y reprimir la corrupción.

4. El curso práctico de lucha contra la corrupción adoptará el enfoque multidisciplinario preconizado en el Programa mundial y examinado en la Conferencia de Milán, según la estructura que se indica a continuación:

a) aspectos y causas de la corrupción: los tres niveles de corrupción, el nexo de la delincuencia organizada;

b) medidas contra la corrupción en los planos internacional y nacional;

c) prevención y mejores prácticas;

d) medidas recomendadas en el plano ejecutivo, de cumplimiento de la ley, legislativo, del sector privado, de la sociedad civil y en el plano internacional.

5. Las reuniones del curso práctico se esforzarán por promover el concepto de las mejores prácticas recomendado en el Programa mundial, poniendo dichas prácticas en conocimiento de los países que potencialmente son donantes o receptores. Se prestará especial atención a cuestiones relacionadas con la prevención, teniendo en cuenta su eficacia potencial para aumentar el riesgo para los delincuentes de verse apresados cuando la prevención se combina con: a) una firme voluntad política; b) un mayor equilibrio del poder entre las ramas legislativas, judicial y ejecutiva; c) la delegación de poderes en la sociedad civil; y d) la existencia de medios informativos libres e independientes con acceso a la información para luchar contra la corrupción.

II. Aspectos y causas de la corrupción

6. Hay un consenso general en que, aunque las consecuencias más graves para el desarrollo económico y social de un país se deberán probablemente a la difusión de la corrupción en los niveles superiores, el punto de vista de los ciudadanos se relaciona en la mayor parte de los casos con su experiencia directa respecto de la administración pública en el plano "de la calle". Aunque el soborno se ha considerado durante muchos años en las economías en transición como una forma de conseguir que se hagan las cosas apetecidas, el síndrome de "engrasar la rueda" se ha convertido en "dañar la rueda". Este cambio de percepción se debe en parte: a) en el plano internacional, a la reciente crisis económica de Asia, que según muchos expertos fue parcialmente desencadenada por prácticas inadecuadas de buena gestión en las sociedades (por ejemplo, rendición de cuentas y transparencia inadecuadas), y b) en el plano nacional, al hecho de que los ciudadanos que sobornan es posible que en la actualidad queden menos satisfechos con el servicio que reciben que los ciudadanos que no sobornan, como indican los datos de las encuestas realizadas en

Uganda (1998), Ucrania (1999) y la República Unida de Tanzania (1997). En la República Unida de Tanzania, los participantes en la encuesta que no habían pagado soborno tenían 2,9 más posibilidades de encontrar un mejor nivel de servicios prestados. Por otra parte, los que sobornaban tenían 1,7 veces más probabilidades de recibir un mal servicio que un buen servicio. En realidad solamente el 13 por ciento de los encuestados habían sobornado y habían recibido buenos servicios¹.

7. Los tipos de corrupción se han clasificado de muchas maneras en la literatura sobre la materia. Por ejemplo, se pueden hacer distinciones entre “pequeña corrupción”, “corrupción de supervivencia” y “grave corrupción”, o entre corrupción “episódica” y “sistemática”. También se puede hacer una distinción entre corrupción “sencilla” y la corrupción “compleja” que se puede observar en países europeos³. El presente documento se referirá a tres niveles -corrupción política y financiera “a nivel de la calle”, “a nivel de las empresas” y “en el plano superior”- como se indica en el Programa mundial contra la corrupción.

8. En los debates acerca de la corrupción, debe hacerse una distinción entre el aspecto de la oferta y la demanda de esa actividad. La corrupción que involucra la oferta se centra en el pago de un soborno a cambio de servicios concretos, un trato preferente o la firma de un contrato, mientras que las prácticas de corrupción que tienen lugar en el sector de la demanda incluyen la petición de soborno y/o la extorsión. Esta última es típica de la corrupción en las que están involucrados los poderes políticos y financieros.

9. Los países que se hallan en una fase de desarrollo son los más susceptibles de corrupción. Esto es fundamentalmente el resultado de un cambio de las necesidades de la sociedad civil que se aproxima a una sociedad de consumo en combinación con administraciones públicas y judiciales de organización y gestión imperfectas. La existencia anterior de la corrupción en el plano de la calle proporciona un trampolín para la corrupción a niveles superiores. La codicia, la injusticia social, la presión de los semejantes y el deseo de poder y de situación social pueden ser otros tantos factores contribuyentes. Como la corrupción es en su acepción más limitada un delito sin víctimas, el escaso riesgo de que se descubra y se castigue no hace nada por disminuir la prevalencia de esos factores⁴. Además, algunos factores que afectan específicamente al país, como el tamaño de la población y los recursos naturales, también

parecen estar íntimamente vinculados con la prevalencia del soborno y la corrupción⁵.

10. Los países que están reformando radicalmente sus sistemas económicos y políticos, como por ejemplo muchos países de Europa central y oriental durante el decenio de 1990, se enfrentan con la corrupción en el sector comercial y en los sectores políticos y financieros superiores. Su exposición se debe principalmente al fuerte impacto de las reformas de su economía nacional, mediante la privatización en gran escala de propiedades como empresas, edificios y otros activos que antes eran de propiedad estatal, que constituyen una parte importante del valor económico del país⁶. Las nuevas oportunidades derivadas de la distribución de esos bienes incrementa el interés por obtener ventajas ilegales. En este contexto los agentes no son únicamente empresas nacionales e internacionales, sino también, en el caso de la corrupción de alto nivel, personas pertenecientes a esos sectores decisivos nacionales que ostentan títulos administrativos o políticos⁷.

11. Por último, los países desarrollados son susceptibles también de corrupción como resultado del establecimiento por grupos elitistas de redes cerradas en las cuales la distinción entre los intereses privados y los intereses públicos se desdibuja.

12. Otro factor multiplicador de la corrupción es la creciente actividad de la delincuencia organizada. Como sucede en el mundo comercial, la influencia de la delincuencia organizada sobre las estructuras públicas mediante la corrupción de los oficiales públicos está vinculada en la mayor parte de los casos con transacciones internacionales de exportación o de importación. En ese contexto, cabe observar que existe una estrecha relación entre las tasas fiscales, las barreras comerciales y la participación de la delincuencia organizada.

13. Como regla general cabe decir que la corrupción va de la mano con el abuso del poder, los monopolios políticos y económicos y la delincuencia organizada. Por lo tanto, las medidas de carácter cultural, político, económico y legal, incluida la justicia penal, encaminadas a prevenir la corrupción o a luchar contra ella no se pueden separar de procesos más amplios de democratización política, desarrollo económico y social, y confianza en las transacciones financieras legales. Para aplicar medidas eficaces contra la corrupción, es preciso que los Gobiernos asuman los correspondientes compromisos a su nivel supremo y lo demuestren públicamente dando un buen

ejemplo a todos los sectores de la sociedad civil, incluidos políticos, el sector comercial, la administración pública y el sector privado.

A. Consecuencias de la corrupción

14. Las consecuencias de la corrupción son desastrosas para la economía en general y para los ciudadanos en particular. Los perjuicios causados por la corrupción a nivel de los poblados se describen perfectamente diciendo que más de 3.500 habitantes de poblados participaban en 348 grupos de acción, según datos facilitados por Información Comunitaria, Potenciación y Transparencia en Uganda en 1998⁸.

15. Una conducta corrupta, como por ejemplo a base de sobornos, genera también gastos externos en forma de “impuestos añadidos” que generalmente costea la economía nacional. Esto perjudica la asignación eficaz de recursos financieros muy necesitados para el desarrollo económico, en particular en los países en desarrollo, y es un factor de distorsión respecto de la composición de los gastos públicos.

16. En el contexto del comercio internacional, la corrupción -particularmente en forma de soborno- es una barrera para el comercio y las inversiones.

17. Como resultado de ello, un entorno corrompido puede ofrecer a los inversionistas mundiales la idea de que van a colocar su capital en un entorno pobre. Los inversionistas que más probablemente están dispuestos a aportar una contribución a largo plazo para el desarrollo pueden muy bien desanimarse, mientras que los que buscan un rédito rápido mediante la participación en empresas de riesgo pueden muy bien verse estimulados⁹. Esto, a su vez, incrementa los efectos perjudiciales de la corrupción para la economía mundial, que están aumentando. Se ha comprobado que los países que padecen una corrupción generalizada invierten menos y consiguen un menor crecimiento económico¹⁰. Un país con corrupción generalizada es probable que consiga niveles agregados de inversión de casi un 5 por ciento menos que un país relativamente libre de corrupción, y que pierda aproximadamente medio punto porcentual de crecimiento bruto de la producción doméstica al año¹¹.

18. La corrupción en el sector público y en el sector privado, independientemente del nivel a que se manifieste, puede ser un perjuicio para la libertad de comercio, puede

distorsionar la competitividad, y puede socavar la estabilidad en que se basa el sistema de mercado libre¹². Las empresas pueden recurrir al soborno como medio de soslayar barreras comerciales existentes o para reducir las tarifas nacionales y facilitar el comercio internacional. Ahora bien, esas medidas socavan la posición del Estado, pues reducen los ingresos oficiales y violan importantes normas ambientales y de seguridad, entre otras cosas.

19. La corrupción generalizada perjudica la credibilidad de los Gobiernos y de sus instituciones. Como resultado de ella, se establece una cultura negativa en la que se da prioridad al éxito individual y al éxito a corto plazo. La corrupción sistemática debilita también la eficacia de los instrumentos de represión: es difícil sancionar rigurosamente a una persona cuando tantas otras probablemente son igualmente culpables⁷. En un entorno de esas características, lo probable es que la delincuencia organizada aumente e infiltre los altos niveles de la administración pública. En el peor de los casos, el orden público puede sufrir un colapso, como sucedió en Albania en marzo de 1997¹³, o es posible que haya una guerra civil.

B. La corrupción en el plano supremo

20. La corrupción en el plano supremo está controlada a menudo por redes ocultas y representa la suma de diversos niveles y tipos de conducta irregular, con inclusión del abuso de poder, los conflictos de intereses, la extorsión, el nepotismo, el tribalismo, el fraude y la corrupción. Es el tipo más peligroso de corrupción y el que causa los daños más graves al país o países en que se manifiesta. En los países en desarrollo, esa corrupción puede socavar el desarrollo económico a través de diversos factores relacionados: la mala utilización o el desperdicio de la ayuda internacional; proyectos de desarrollo inacabados; detección y sustitución de políticos corrompidos, con la consiguiente inestabilidad política; y niveles de vida que permanecen por debajo de los que podría tener el país.

21. Los países industrializados, en particular, se han desembarazado de la corrupción sistemática en el plano gubernamental supremo. Un entorno en el que ha gobernado un partido político durante mucho tiempo y un sistema constituido por unos cuantos grupos sociales y políticos que han compartido el poder durante decenios y decenios, se presta al establecimiento de redes. Esas redes personales se ocultan tras acuerdos consensuales, justificados por argumentos políticos, sociales, étnicos y religiosos, por lo que es difícil que la población se percate

de que existen. A menudo se descubren esos vínculos por casualidad, y sólo entonces pueden ser objeto de enjuiciamiento. Desgraciadamente, como las personas o los grupos pequeños de la red por lo general están identificados, en la mayor parte de los casos el Ministerio fiscal no puede identificar ni eliminar a toda la red.

22. A medida que aumenta la conciencia pública de los efectos negativos inmediatos de la corrupción de alto nivel en la vida cotidiana se irá reduciendo la tolerancia del problema. Los informes de los medios informativos pueden ser muy eficaces para poner los escándalos de la corrupción en conocimiento de la sociedad. La percepción de que hay un escándalo y la motivación necesaria para que los participantes se enfrenten con la justicia constituyen las primeras señales de la voluntad y decisión de los ciudadanos de enfrentarse con el fenómeno.

C. La corrupción en la administración pública y el sistema de justicia penal

23. Los oficiales de la administración pública, como por ejemplo las autoridades que expiden licencias, permisos, autorizaciones y otras autorizaciones oficiales, son posibles objetivos para los corruptores, así como para los instigadores de prácticas corruptas. Dentro de la policía las oportunidades son aún mayores desde que la institución no solamente hace cumplir la ley sino que tiene el poder de privar de su libertad a una persona, mediante el uso de la fuerza legítima, y de llevar a cabo investigaciones de la conducta criminal que pueden ser causa de sanciones graves y/o penalización económica¹⁴. La situación, particularmente en el caso de algunos países en desarrollo y de algunos países con economías en transición, indica que se requieren nuevos esfuerzos para mejorar la condición social y la remuneración de los oficiales públicos, a fin de que resulten menos vulnerables a los atractivos del soborno. En Uganda, de los 18,412 hogares encuestados en 1998, un 63 por ciento indicaron que habían sobornado a la policía y un 50 por ciento a los tribunales. El soborno medio pagado a la policía era de 20000 chelines de Uganda¹⁵ (20 dólares de los Estados Unidos) mientras que el soborno medio abonado a los tribunales era de 50000 chelines de Uganda (50 dólares)⁸.

24. También se necesitan reformas para facilitar y dar mayor transparencia tanto al proceso decisorio como a la interacción con otros ciudadanos. Es difícil tratar de la corrupción cuando existe una falta tan grande de confianza entre los ciudadanos y la administración pública. Esa

situación se exacerbará si el poder discrecional sobre asuntos públicos y/o privados se concentra principalmente en el régimen político o en las administraciones financiero-políticas que siguen manteniendo una doctrina de poder sobre los ciudadanos en vez de considerarse como un servicio para los ciudadanos¹⁶. Por lo tanto hay que adoptar iniciativas que no solamente reformen la organización de la administración pública sino que modifiquen también la cultura política en lo que se refiere a la inestabilidad económica y a la cultura del mercado.

D. La corrupción en el sector privado

25. Las empresas pueden ser culpables de corrupción si ofrecen propinas a los oficiales públicos para conseguir contratos¹⁷, o también pueden ser las víctimas, a las que piden propinas los funcionarios públicos u otras empresas de las cuales pueden obtener licencias, contratos, protección o seguros. La corrupción puede quedar confinada enteramente al mundo mercantil, puede ocurrir entre empresas¹⁸, o puede extenderse a la esfera gubernamental o de los oficiales públicos. En cualquiera de los casos, el ambiente corrupto tiende a favorecer a las empresas nacionales que están familiarizadas con la forma de hacer negocios en el país. Además de carecer de suficientes conocimientos del mercado local, las empresas extranjeras pueden incurrir también en responsabilidad en su propio país si se les prohíbe que ofrezcan propinas en virtud de su legislación nacional sobre la corrupción extranjera o si sus Gobiernos han ratificado acuerdos internacionales como el Convenio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales.

26. Las actividades comerciales que entrañan corrupción y soborno no son siempre actos deliberados por parte de las organizaciones penales. Quizá les resulte difícil a las organizaciones el negarse a sobornar. Las organizaciones caracterizadas por una fuerte cultura ética de sociedad quizá puedan resistir a las tentaciones y las grandes empresas transnacionales quizá puedan permitirse el lujo de perder contratos a fin de evitar situaciones en las que los sobornos son necesarios. Ahora bien, esas decisiones pueden ser más difíciles de adoptar para las empresas más pequeñas, cuya supervivencia puede depender de la consecución de un contrato determinado. Según Laufer²⁹, el 97 por ciento de todas las sentencias de culpabilidad dictadas por tribunales federales de los Estados Unidos se referían a empresas que tenían menos de 50

empleados. Ahora bien, esto quizá se deba al hecho de que las empresas pequeñas están siendo objeto de la atención de los delincuentes o a que es más fácil obtener una sentencia de culpabilidad en los casos en que participan empresas más pequeñas con recursos y capacidades limitados.

27. Otro problema con que tropiezan las empresas son las transacciones en esferas poco claras en las que la corrupción no es tan evidente. Son empresas en las que actividades como la concesión de pagos en concepto de comisión, los bonos de firma, los pagos para facilitar negocios y los donativos para causas humanitarias empiezan siempre como prácticas legítimas, pero más tarde durante el proceso se convierten en actividades o prácticas corruptas. Para muchas empresas la cuestión estriba en saber de qué forma decidir lo que realmente constituye soborno²⁰.

28. Cuando se examinan cuestiones de corrupción tratadas en diversas convenciones internacionales sobre la corrupción y el soborno, así como las leyes penales de diversos países, se ve con claridad que no hay medidas subjetivas u objetivas buenas de cumplimiento en el plano de las sociedades¹⁹. Además, muchos acuerdos de ese tipo se centran en una limitada definición de la corrupción, con el resultado de que ha habido que promulgar leyes penales o leyes legislativas nacionales más amplias para abarcar actividades de las que no se trataba en los acuerdos internacionales²¹.

E. El vínculo con la delincuencia organizada

29. Las situaciones en las que las empresas legítimas se ven reducidas al pago de sobornos o a ver cómo prácticas legítimas se transforman en casos de conducta criminal, han sido examinadas en la sección precedente. La situación es completamente diferente cuando la delincuencia organizada participa en actividades ilícitas.

30. Hay una línea tenue entre las actividades que entrañan corrupción y otras actividades de la delincuencia organizada. Los grupos de delincuentes organizados participan en prácticas corruptas, posiblemente en forma de extorsión, soborno o contribuciones ilegales para campañas políticas, a fin de obtener una parte ventajosa de un mercado determinado. El blanqueo de ganancias ilegales para reinvertirlas en la economía legítima aumenta aún más dicha ventaja.

31. El nexo entre la corrupción y la delincuencia organizada se sabe ya desde hace mucho tiempo que existe. Una corrupción estratégica, o mutua acomodación, entre la delincuencia organizada y la policía o alianzas estratégicas de larga duración entre la delincuencia organizada y las autoridades locales como, por ejemplo, los consejos municipales, los partidos políticos o los empresarios²², son ejemplos de la dañosa influencia de la delincuencia organizada. Una compañía basada en el Japón participó en un arreglo de ese tipo cuando abonó una cantidad estimada en 22,8 millones de yens a una compañía de fachada de delincuencia organizada a lo largo de un período de tres años y medio a fin de que las asambleas de accionistas se desarrollasen pacíficamente.

32. Como la delincuencia organizada penetra en todos los niveles del mundo mercantil, hay que desarrollar medidas para luchar contra dicha influencia también en cada uno de esos niveles.

33. El proyecto de convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, en su artículo 4 *ter* (véase A/AC.254/4/Rev.6), prevé la tipificación de la corrupción como delito cuando participa un grupo de delincuentes organizados. Los tipos de actos que son punibles con arreglo a la Convención incluirán actividades corruptas en las que participe un funcionario internacional, un funcionario extranjero, un magistrado u otro oficial de un tribunal internacional²³. La importancia de enfrentarse con los que cometen infracciones como delincuentes organizados o los que participan en la corrupción no puede negarse. Ahora bien, sigue siendo poco claro hasta qué punto el proyecto de convención debe tratar de las cuestiones de corrupción, en vista del hecho de que esos delitos pueden incluirse en futuros instrumentos internacionales sobre la corrupción.

III. Respuestas a la corrupción

A. Medidas de ámbito nacional

34. Las experiencias positivas (como la de la Región Administrativa Especial (SAE) de Hong Kong) de China⁴ han indicado que hay cuatro importantes componentes de toda estrategia de lucha contra la corrupción: a) las actividades de mentalización y educación pública; b) la creación de instituciones en todos los sectores (judicial, legislativo, ejecutivo, privado, sociedad civil, medios informativos); c) la prevención, y d) la represión.

35. Debe hacerse una distinción entre las medidas políticas y nacionales jurídicas que cabe considerar en la lucha contra la corrupción. Las medidas legales progresivas sólo se pueden hacer cumplir con eficacia cuando se crea un entorno político que no tolera la conducta corrupta y que garantiza una buena gestión.

1. En el plano político

36. Como la corrupción es un crimen oculto, la transparencia en los procesos públicos en general es una de las necesidades políticas más importantes. La administración pública tiene que ser considerada principalmente como un servicio para los ciudadanos y no como una manifestación del ejercicio de poder. Por lo tanto hay que elaborar y aprobar normas de conducta y reglamentos claros en materia de acceso a obras públicas o a la contratación pública. Además, se necesita una administración clara, una administración estructurada con claridad y sencillez, para que haya menos oportunidades de servirse de arreglos administrativos complejos para ocultar la conducta corrupta. De conformidad con el principio de las verificaciones y el equilibrio, ese sistema debería incluir también una separación estricta de responsabilidades para que ningún organismo o servicio sea responsable de la adopción de decisiones y de su cumplimiento. Además, una separación estricta entre el carácter independiente de diferentes unidades administrativas es necesaria para evitar que las redes de corrupción se apropien de posiciones ejecutivas en diversas instituciones. En la lucha contra la corrupción de alto nivel, hay que establecer normas vinculantes e inequívocas de reclutamiento y sanciones disciplinarias. Por último, la eficacia de esas medidas debe quedar asegurada mediante mecanismos independientes de supervisión y fiscalización, como por ejemplo la auditoría.

37. Además, una administración que sea impermeable a la corrupción necesita también una cultura político-cívica en la cual el público pueda observar críticamente las actividades oficiales, lo que a su vez requiere transparencia y la accesibilidad a los datos fiscales referentes a todas las transacciones públicas. La supervisión, la auditoría, la actuación de comisiones independientes y una prensa libre y reforzada pueden ayudar a conseguir los mencionados objetivos²⁴. La eficacia de esos órganos de fiscalización contra la corrupción queda ilustrada por ejemplos como el de la Comisión Independiente contra la Corrupción en Hong Kong (SAE), la Oficina de Investigación de Prácticas Corruptas en Singapur, y la Comisión Independiente contra la Corrupción del Estado de Nueva Gales del Sur en Australia²⁵. Aunque la creación de comisiones

independientes tiene fama de saldarse a menudo con el éxito, algunos se oponen a que dichas organizaciones puedan tener una competencia exclusiva respecto del problema²⁶.

38. El progreso positivo de la lucha contra el delito mediante la instalación de mecanismos de fiscalización se puede ver también en Polonia y en Uganda²⁷. Otro instrumento eficaz para encauzar la presión pública contra las instituciones corrompidas es el método de tarjetas de puntuación, en el cual los usuarios califican a los organismos locales encargados de prestar servicios. Esa medida se introdujo en Bangalore (India) y Samuel Paul, y contribuyó a reducir los sobornos y dió por resultado la despedida de oficiales corruptos²⁸.

39. Además, deben considerarse las reformas de política económica que reducirían al mínimo las oportunidades para la corrupción. Como ya se ha indicado anteriormente, la corrupción se utiliza a menudo para soslayar las tarifas, los impuestos y las barreras. Por consiguiente, si se reducen al mínimo esas oportunidades de conducta ilícita se contribuirá a reducir la corrupción y además se liberarán nuevos recursos dentro de la administración para fiscalizar y aplicar las demás barreras, como por ejemplo las normas ambientales y de seguridad.

2. En el plano jurídico

40. Las medidas nacionales dentro del ordenamiento jurídico se refieren principalmente a la elaboración y aplicación de diversos instrumentos jurídicos, como por ejemplo las sanciones penales y -algo que hasta ahora ha despertado poca atención- la utilización de medidas no penales como la responsabilidad, la negligencia o la confiscación de los bienes ilícitos.

41. Conviene precisar desde el principio que todas las reformas administrativas tienen que aplicarse también dentro del sistema judicial y dentro de la administración referida. Esto puede obligar a reestructurar los tribunales. Un sistema a base de juez único es más vulnerable a la corrupción que una sala o un sistema de jurado²⁹. Para proteger a un sistema de control contra el dictado de sentencias corrompidas es preciso que por lo menos haya cierta forma de apelación. Un sistema eficaz libre de corrupción necesita una buena gestión de los casos para que haya un acceso rápido e igual a la justicia.

42. Además, el éxito de las actividades de represión depende de que haya normas de procedimiento adecuadas.

En ese contexto, debe contarse con normas, leyes y medidas legales que protejan a los testigos y a las personas que descubren un caso o una situación legales. Esto se debe al hecho de que los casos de corrupción a menudo sólo se descubren recurriendo a esos canales de información. La experiencia demuestra que una jurisdicción especializada con testigos secretos y con pruebas ocultas no representa una medida adecuada para luchar contra la corrupción. Eso se debe principalmente a que la población considerará ese régimen como una justicia sin rostro y, debido a su falta de transparencia, puede perder la confianza en el sistema judicial³⁰.

43. El fortalecimiento de la legislación penal es uno de los instrumentos legales más importantes para luchar contra la corrupción. Incluye normas para la sanción del soborno y de la corrupción en la oferta y la demanda dentro del sector público y del privado. Abundando en lo antedicho, como los casos de corrupción comercial y de alto nivel los cometen a menudo personas jurídicas, hay que elaborar soluciones normativas acerca de su responsabilidad penal.

44. Ahora bien, el derecho penal como medida de represión tiene que estar suplementado por instrumentos preventivos no penales a fin de conseguir una nueva cultura ética sin corrupción. Por ejemplo, la reforma del derecho comercial es una de las medidas facultativas. Se necesitan normas vinculantes de conducta, auditoría y fiscalización para arraigar la transparencia en el mundo de los negocios y en la administración pública. Además, debe sancionarse la corrupción en el sector privado, especialmente mediante normas de derecho privado, para conseguir que la conducta corrupta pierda atractivo. El ejemplo de la República de Corea indica que ese tipo de normas pueden ser aplicadas eficazmente por empresas que descuiden el respeto de las normas de supervisión³¹.

B. Prevención

45. Hay cuatro componentes que parecen ser indispensables para la prevención eficaz de la corrupción: a) el desarrollo económico; b) la reforma democrática; c) una sociedad civil fuerte con acceso a la información y un mandato para supervisar al Estado y d) la presencia del imperio de la ley². Ahora bien, cabe observar que no hay ningún modelo o práctica únicos que convengan a todos los países, y que cada jurisdicción necesita explorar prácticas derivadas de una diversidad de opciones⁴. Las medidas para evitar la corrupción, en forma de código de conducta y de capacitación ética, deben centrarse en diversos sectores y en

todos los niveles de la sociedad para incluir a las instituciones locales en los sectores público y privado, con inclusión de la administración pública, los cargos políticos y las sociedades en los planos local, nacional e internacional²⁴.

46. Las organizaciones son instrumentos eficaces para reducir la corrupción dentro de su propia estructura y la adopción de medidas internas como por ejemplo procedimientos claros, un sistema contable sencillo, un sistema eficaz de supervisión y transparencia, y la adopción de un código apropiado de conducta, beneficiarán las normas éticas de la organización. Los dirigentes tienen que fomentar una cultura de honradez dentro de sus organizaciones y deben introducir programas de cumplimiento que incluyan la capacitación de empleados de todos los niveles. Las empresas tienen que definir y aplicar valores de sociedad y fomentar una mentalidad de "aspiración" en vez de una mentalidad de "cumplimiento".

47. En conjunto, los Gobiernos no han querido reconocer el verdadero problema de la solicitud. Esto crea la ilusión de que las empresas son una fuente de corrupción. La solución estriba en que los Gobiernos se percaten de la existencia del sector de la demanda. Las empresas necesitan alguna forma de asistencia contra la solicitud de soborno y los Gobiernos tienen que asumir la responsabilidad del tratamiento de esa cuestión. La cooperación tiene que ser internacional.

48. En el estudio de 1997 del Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, que trataba de la corrupción en los países con economías en transición³², se formularon sugerencias en favor de elaborar medidas de prevención: a) incrementar la competencia equitativa; b) reducir los monopolios en el mercado; c) establecer una política económica y social adecuada; d) introducir un sistema de verificaciones y equilibrio para los sectores decisivos; e) incrementar la transparencia de la administración pública y simplificar los procedimientos administrativos; f) introducir pruebas de integridad, procedimientos de auditorías y estructuras; g) mejorar la legislación y la fiscalización de la corrupción en sectores vulnerables; h) mejorar la fiscalización de los bancos, incluido la supresión del secreto bancario, estimular la detección y denuncia de la corrupción, y disminuir las transacciones en efectivo; e i) dar más información al público y mejorar la mentalización pública.

C. Utilización de datos estadísticos para comprender las dimensiones de la corrupción

49. Puede ser difícil hacerse una idea clara de las dimensiones de la corrupción mediante la utilización de las estadísticas penales oficiales. En primer lugar, en el mejor de los casos las estadísticas penales oficiales miden el grado en que las personas infringen los códigos legales vigentes y por lo tanto no pueden reflejar los tipos de corrupción que no están previstos por la legislación nacional vigente. Además, sólo se tienen en cuenta los incidentes que son realmente objeto de informes policiales. Si la gente tiene miedo del sistema de justicia penal o no confía en él, no comunicarán incidentes aunque sepan que han sucedido³².

50. Sin embargo, se pueden obtener algunos datos estandarizados en el plano internacional por conducto del Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal³³. El Estudio Internacional sobre la Victimización³⁴ tiene una ventaja sobre otras fuentes de estudio sobre la corrupción porque mide la magnitud del delito sobre la base de la experiencia directa de los ciudadanos y así se lo presenta a los funcionarios de la administración pública. Dicho con otras palabras, se esfuerza por capturar la magnitud del soborno entre los funcionarios de la administración pública, que probablemente es la forma menos transparente pero más convencional de corrupción³⁵.

51. En la batalla contra la corrupción se recurre cada vez más a las encuestas. En términos generales puede decirse que hay dos categorías de estudios o encuestas³⁶:

a) *Encuestas encaminadas a mejorar la mentalización*. Las llevan a cabo organizaciones internacionales y miden los niveles de corrupción percibidos en países para mejorar la mentalización y promover la fiscalización internacional. Los datos los usan principalmente organizaciones internacionales para mejorar la mentalización y a veces para fines de fiscalización (por ejemplo, el índice de Transparency International sobre la percepción de la corrupción)³⁷;

b) *Encuestas o estudios de planificación de base comunitaria*. Estas encuestas/estudios las llevan a cabo organismos nacionales de lucha contra la corrupción y miden los niveles percibidos de corrupción en el plano nacional y/o local a fin de establecer una línea de referencia para aumentar la responsabilidad, pero también para

facilitar la planificación de base comunitaria en la que los datos se utilizan como insumo para un proceso de planificación de medidas a nivel nacional o local. Esas encuestas o estudios tienden a ser de grandes dimensiones, y a menudo están suplementadas por grupos y se pueden difundir por conducto de cursos prácticos de amplia base sobre planificación activa.

52. Las opiniones de miembros seleccionados del sistema de justicia penal y/o del sector comercial, como las que se usan en las encuestas efectuadas por Transparency International para producir su índice de percepciones de la corrupción, pueden constituir una tercera fuente de información³⁸. El índice se basa principalmente en las percepciones acerca de la importancia del fenómeno obtenidas de fuentes diferentes, en períodos de tiempos distintos y de encuestados individuales diversos.

53. La elevada correlación que hay entre las diversas fuentes estadísticas internacionales, aunque esas fuentes difieran mucho unas de otras, sugiere que un elevado nivel de corrupción en la calle corresponderá probablemente a un elevado nivel de corrupción en las empresas, así como a un elevado nivel de corrupción política y financiera (que raramente ve la luz del día). Lo contrario no tiene necesariamente que ser cierto, pues una elevada visibilidad de casos graves de corrupción política y financiera puede revelar la voluntad de una sociedad de suprimir el fenómeno, indicando con ello un amplio consenso en contra de las conductas corruptas.

54. Un estudio sobre la corrupción llevado a cabo en nueve países con economías en transición por el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia en 1997³⁹, identificó problemas en las esferas de la legislación, organización, desarrollo de aptitudes e información. En la esfera de la legislación se reveló una falta de normas amplias contra la corrupción, incluida la falta de disposiciones para ampliar la lucha contra la corrupción al sector privado y a los funcionarios extranjeros. Además, había disposiciones poco claras acerca de determinadas técnicas de investigación, como las escuchas telefónicas y/o la vigilancia electrónica, los agentes clandestinos, la protección de los testigos y la forma de proteger su testimonio; y la posibilidad de investigar las transacciones internacionales y los bancos privados. El estudio llega a la conclusión de que el concepto de responsabilidad de las empresas suele brillar por su ausencia.

55. Entre los obstáculos de organización, relacionados con aptitudes y relacionados con informaciones para la lucha contra la corrupción, se descubrió que había falta de cooperación entre los organismos nacionales y dentro de ellos, así como en el caso de otros países y organizaciones internacionales. También se disponía de insuficientes recursos financieros y equipo técnico para aplicar técnicas especiales de investigación, y las redes y bases de datos eran inadecuadas para poder analizar y vigilar los casos y las tendencias de la corrupción, o para llevar a cabo un intercambio de informaciones entre los diversos organismos que tratan de la corrupción. Además, el personal de la justicia penal poseía una baja condición social y se tropezaba con dificultades para contratar a personal competente. Por último, había una falta de auditoría y fiscalización intraorganizativas y se tropezaba con problemas para aplicar códigos de conducta.

56. Las antedichas son limitaciones que pueden dificultar el trato apropiado del problema de la corrupción y de las que habría que ocuparse para asegurarse de que la legislación se cumple eficazmente.

D. Esferas de preocupación futuras

57. Hay varias esferas en las que los Gobiernos y las empresas tienen que concentrar sus futuros esfuerzos si se quiere que la lucha contra la corrupción tenga éxito. La dimensión internacional/transnacional relativamente reciente de la corrupción ha hecho que se superpongan conceptos como los delitos económicos y los fraudes internacionales, la corrupción y la delincuencia organizada transnacional. Cada uno de estos conceptos requiere la utilización adecuada de medios amplios que abarquen todas las formas posibles de mala conducta en las transacciones financieras internacionales.

58. La cooperación internacional debe concentrarse principalmente en la armonización del comercio, la seguridad, el medio ambiente y las normas fiscales a fin de subsanar toda deficiencia que pueda facilitar la corrupción y las ganancias ilegales. Además, a fin de alcanzar resultados concretos, es necesaria estrecha cooperación entre las autoridades financieras, de la policía y de aduanas de los países de que se trate. Como las transacciones internacionales se utilizan también para ocultar las ganancias ilícitas, se recomienda la adopción de medidas adecuadas contra el blanqueo de dinero. Por último, es necesario instituir normas de auditoría y contabilidad de

ámbito mundial para conseguir que haya transparencia en las transacciones comerciales internacionales⁴⁰.

59. Con la mundialización de los mercados, el crecimiento de las empresas transnacionales y la expansión del comercio a través de Internet, surgirán problemas de jurisdicción en la investigación de casos y en su posible enjuiciamiento. A medida que los casos resultan más complicados, habrá que desarrollar los conocimientos técnicos necesarios para tener éxito en la investigación y su siguiente enjuiciamiento de los casos de corrupción y soborno. También debe prestarse atención a la contribución ilícita de las empresas a los fondos destinados a campañas políticas.

60. Además, hay que determinar la culpabilidad de personas jurídicas y la identidad de los oficiales responsables dentro de la organización y hay que decidir las penas apropiadas que convenga imponer. La legislación tiene que posibilitar el enjuiciamiento de empresas o sociedades y tiene que disponer el decomiso de los bienes obtenidos por soborno, corrupción u otras prácticas y medidas.

61. A medida que la delincuencia organizada participa cada vez más en prácticas comerciales corrompidas, con la subsiguiente necesidad de blanquear las ganancias ilícitas, la transparencia de las sociedades bancarias "off-shore" suscitará mayor preocupación.

IV. Actividades y experiencia en el plano internacional

62. Como el fenómeno de la corrupción es un problema de ámbito mundial, es preciso que la cooperación internacional subsane las deficiencias provocadas por la existencia de dobles medidas⁴¹ y para iniciar medidas conjuntas.

63. Con la creciente mundialización de la economía y el carácter internacional de las actividades ilegales, la cooperación internacional entre Gobiernos, con participación de organizaciones internacionales, el sector privado y la sociedad civil, se ha convertido en un factor esencial para luchar contra la corrupción. Los medios informativos han prestado considerable atención a la corrupción en el sector público, mientras que los ciudadanos han comenzado a pronunciarse más resueltamente contra la conducta poco ética de los oficiales

públicos. Se han adoptado ya una serie de instrumentos para luchar contra la corrupción en el plano internacional.

A. Naciones Unidas

64. Los instrumentos más importantes que han promovido las Naciones Unidas en la esfera de la corrupción son el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, aprobado por la Asamblea General en su resolución 34/169 de 17 de diciembre de 1999, y el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos, que la Asamblea aprobó en su resolución 51/59 de 12 de diciembre de 1996⁴².

65. En 1996 la Asamblea General aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales (resolución 51/191, anexo), en la cual reconoce la necesidad de fomentar el sentido de la responsabilidad social y el establecimiento de normas éticas adecuadas por las empresas públicas y privadas, incluidas las empresas transnacionales, y de los particulares que efectúan transacciones comerciales internacionales, recurriendo para ello, entre otras cosas, a la observancia de las leyes y los reglamentos de los países donde realicen operaciones, y teniendo en cuenta las consecuencias de sus actividades para el desarrollo económico y social y la protección del medio ambiente.

66. Para ayudar a los países a aplicar esos instrumentos y sus disposiciones, las Naciones Unidas han preparado también un anual de medidas prácticas contra la corrupción²⁶. En 1997 se convocó en Buenos Aires una reunión de expertos de todas las regiones (véase E/CN.15/1997/3/Add.1) para examinar medios y árbitros para fortalecer la cooperación internacional en esta esfera, así como para brindar sugerencias acerca de la revisión y ampliación del manual. La reunión del grupo de expertos recomendó que se prestara consideración a toda una serie de medidas concretas, entre ellas las siguientes:

- a) revelación de los bienes y las obligaciones de los funcionarios públicos;
- b) introducción o fortalecimiento de instituciones u órganos de auditoría independientes que supervisen los gastos públicos;

- c) establecimiento de órganos especializados de lucha contra la corrupción;

- d) medidas para introducir o estimular la transparencia en la gestión de fondos públicos y en el proceso normativo;

- e) establecimiento de procedimientos transparentes y competitivos para las licitaciones y para la supervisión de contratos de obras públicas e introducción de normas claras de adquisición;

- f) medidas para promover la libre competencia, incluidas las normas anticartel;

- g) medidas para evitar que haya ventajas inapropiadas;

- h) eliminación o limitación del secreto bancario;

- i) medidas para conseguir y estimular la participación pública;

- j) medidas encaminadas a que haya rendición de cuentas y un régimen disciplinario eficaz;

- k) financiación de campañas y partidos políticos;

- l) garantía de la libertad de prensa y derecho a la información;

- m) elaboración e introducción de códigos de ética para determinadas categorías profesionales;

- n) elaboración de un programa que estimule el cumplimiento del Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos.

67. Las recomendaciones de la reunión del grupo de expertos fueron también la base de la elaboración del protocolo de fiscalización de la corrupción, que es el componente de evaluación del Programa mundial contra la corrupción.

68. La cuestión de la corrupción ha sido examinada también por el Comité Especial encargado de elaborar una convención contra la delincuencia organizada transnacional. En su sexto período de sesiones, el Comité Especial examinó la posibilidad de incluir artículos sobre la

criminalización de la corrupción de los funcionarios públicos por grupos de delinquentes organizados y sobre otras medidas encaminadas a prevenir y fiscalizar dicha corrupción. Además, en su resolución 54/128 de 17 de diciembre de 1999, la Asamblea General pidió al Comité Especial que estudiara la conveniencia de elaborar un instrumento internacional contra la corrupción, ya fuera anexo a la Convención o independiente de ella, que se prepararía una vez ultimada la Convención, y los otros tres instrumentos mencionados en la resolución 53/111, y que presentase sus opiniones a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal. El Comité Especial decidió pronunciarse sobre la cuestión en su séptimo período de sesiones, que iba a celebrarse en Viena del 17 al 28 de enero de 2000, y formuló recomendaciones específicas para la elaboración de un instrumento de ámbito mundial contra la corrupción.

B. Unión Europea

69. En un protocolo del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, aprobado en 1996, se tipificaba como delito la corrupción activa y pasiva de los funcionarios nacionales y comunitarios. Otro protocolo aprobado en 1997 incluía disposiciones para tipificar como delito el blanqueo de ganancias originadas por la corrupción, e introducía la responsabilidad de las personas jurídicas que participasen en la delincuencia organizada. El Convenio sobre la lucha contra la corrupción que afecte a funcionarios de la Comunidad Europea o a funcionarios de Estados Miembros de la Unión Europea, aprobado en 1997, tipificaba como delito la corrupción activa y pasiva de funcionarios aunque no se hubiera ocasionado ningún daño financiero para la Unión. La Acción Común de 22 de diciembre de 1998 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 de la Unión Europea, sobre la corrupción en el sector privado, constituyó otro instrumento de importancia.

70. El Plan de Acción para luchar contra la delincuencia organizada, respaldado por el Consejo Europeo de Ministros en junio de 1997, establecía la necesidad de una política amplia de la Unión Europea para luchar contra la corrupción. La Comisión preconizaba el establecimiento de una política de la Unión Europea contra la corrupción en respuesta a una demanda del Parlamento Europeo para que se elaborase dicha política, en anticipación del Plan de Acción⁴³.

C. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

71. En el plano nacional los Gobiernos han respondido de diversas maneras a los problemas de la corrupción, por ejemplo mediante campañas para luchar contra ella, evaluación de las normas aplicables a los funcionarios públicos y adopción de estatutos de servicio y de códigos de conducta. La OCDE ha estado ayudando a sus 29 países miembros a examinar y reformar las instituciones, los sistemas y las condiciones utilizadas para promover la ética en el sector público y su labor en relación con la ética del sector público contribuye a la batalla mundial contra la corrupción al tratar del factor correspondiente a la demanda en la ecuación de la corrupción⁴⁴. Según el enfoque de la OCDE, la corrupción no es sencillamente un acto criminal individual, sino más bien el resultado de un fallo sistemático y de un problema de gestión que se refleja en la debilidad de las instituciones públicas.

72. La OCDE concluye que la función del Estado en la prevención de la corrupción es tan compleja como el propio fenómeno de la corrupción y que una combinación de mecanismos interrelacionados, con inclusión de un sistema de ética de gestión, técnicas concretas de producción y una vigilancia eficaz en cumplimiento de la ley (“un sistema de gestión ética”), es indispensable para que haya éxito. Sobre la base de un conjunto de principios de ética de gestión en el sector público y convenidos por representantes de los Estados Miembros para apoyar a los Gobiernos en su examen de los sistemas de gestión ética, el Consejo de la OCDE adoptó la Recomendación para la gestión ética en el servicio público, en abril de 1998. El Consejo dió también instrucciones a su Comité de gestión pública para que analizase la información proporcionada por los Estados Miembros sobre la forma en que aplicaban esos principios y para que prestase apoyo a los países a fin de que pudieran mejorar la conducta de la administración pública.

73. En 1994 los Estados miembros de la OCDE convinieron en una Recomendación inicial sobre el soborno en las transacciones comerciales internacionales. Más adelante, el Consejo aprobó en mayo de 1997 una Recomendación revisada para luchar contra el soborno en las transacciones comerciales internacionales. Sobre la base de esas recomendaciones y tras nuevos debates, todos los Estados Miembros de la OCDE y cinco Estados no miembros adoptaron el Convenio sobre la lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las

transacciones comerciales internacionales, que entró en vigor el 15 de febrero de 1999.

74. El Convenio de la OCDE define en términos muy amplios a los funcionarios públicos a fin de abarcar a todas las personas que ejerzan una función pública, lo que puede incluir todo tipo de actividades de interés público, entendiéndose por funcionario público extranjero a un funcionario de una empresa pública o al jefe de un monopolio oficial o a un funcionario superior de cualquier empresa en la que el Gobierno ejerza una influencia dominante por tener el control o una propiedad mayoritaria. El Convenio estipula que el soborno de los funcionarios públicos extranjeros se sancione mediante penas de justicia penal eficaces, proporcionales y disuasivas, comparables con las que sean de aplicación al soborno de los funcionarios nacionales.

D. Consejo de Europa

75. El Consejo de Europa ha desempeñado un papel importante en la lucha internacional contra la corrupción a partir de la 19ª Conferencia de Ministros Europeos de Justicia, celebrada en Malta en 1994, mediante sus actividades en el marco del Grupo Multidisciplinario sobre la Corrupción. El pilar de la estrategia del Consejo contra la corrupción es el Convenio de Derecho Penal sobre la Corrupción, que fue adoptado en noviembre de 1998 y desde entonces ha sido firmado por 30 Estados y ratificado por uno⁴⁵.

76. Los elementos de derecho sustantivo de los instrumentos de la OCDE y del Consejo de Europa se basan directamente en la finalidad y el ámbito de cada Convenio. Mientras que el Convenio de la OCDE prohíbe un tipo específico de corrupción y no prevé la formulación de reservas, el Convenio del Consejo de Europa prohíbe diversas formas de corrupción y permite la formulación de reservas. Como ya se ha mencionado, este último Convenio dispone la tipificación como delito del soborno activo y pasivo de funcionarios nacionales y está considerado como uno de los tratados más amplios en la materia, porque abarca no solamente a los funcionarios públicos extranjeros sino también el aspecto pasivo del soborno, y a los funcionarios públicos y parlamentarios no solamente de Estados miembros sino también de Países contratantes no miembros del Convenio.

77. El Consejo de Europa concluyó también un Convenio de Derecho Civil sobre la Corrupción en 1999, que es la primera tentativa de definir normas y principios comunes en el plano internacional, en la esfera del derecho civil y la corrupción. El Consejo ha establecido también un mecanismo de supervisión, el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), que entró en funcionamiento en mayo de 1999 y que incluye a 21 Estados miembros. El Grupo tiene por objetivo mejorar la capacidad de sus Estados miembros para luchar contra la corrupción mediante un proceso dinámico y flexible de evaluación mutua y de presión horizontal basado en los 20 principios rectores para la lucha contra la corrupción (adoptados por el Comité de Ministros en su resolución (97) 24 de 6 de noviembre de 1997) y la aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales que se adopten. Los Estados que han pasado a ser partes en el Convenio de Derecho Penal u otros instrumentos contraen automáticamente la obligación de participar en el Grupo de Estados y de aceptar sus procedimientos de supervisión.

E. Banco Mundial⁴⁶

78. El tema de la lucha contra la corrupción ha generado recientemente un importante interés académico así como el apoyo de los sectores más elevados del Banco Mundial y de la comunidad internacional. El Banco Mundial definió su papel en esta esfera en septiembre de 1997 y desde entonces la corrupción ha desempeñado un papel cada vez más importante en sus actividades de concesión de préstamos.

79. El nuevo Marco Integral de Desarrollo del Banco Mundial se basa en la premisa de que la corrupción es un obstáculo importante para el desarrollo económico y que, como resultado de ello, las cuestiones relacionadas con la buena gestión de los asuntos públicos tiene que desempeñar un importante papel en el marco del desarrollo. Un número cada vez mayor de expertos han llegado a la conclusión de que es imposible mitigar la pobreza sin limitar antes la corrupción. (Éste es el caso especialmente en países como Nigeria, en el que el 10 por ciento del producto nacional bruto se desvía de sus objetivos, o de Indonesia, donde la pérdida de fondos obtenidos en programas de donantes se calcula que es del 25 al 30 por ciento). El Banco se preocupa no solamente por el ejercicio de poderes estatales en la más amplia acepción del término, sino concretamente de la gestión apropiada del sector público y de la creación

de un entorno que promueva la actuación del sector privado.

80. El marco de la lucha contra la corrupción orienta al Banco Mundial en cuatro niveles diferentes:

a) prevención del fraude y la corrupción en los proyectos financiados por el Banco;

b) prestación de ayuda a los países que piden apoyo para sus esfuerzos por reducir la corrupción;

c) prestación de mayor importancia a la corrupción en las estrategias de asistencia a los países, en la concesión de préstamos a los países, en el diálogo normativo, en la labor analítica y en la elección y el diseño de proyectos;

d) prestación de voz y apoyo a los esfuerzos internacionales por reducir la corrupción.

81. El objetivo final de la estrategia del Banco Mundial consiste en ayudar a los países a liberarse de la corrupción sistemática para integrarse en un entorno en el cual un Gobierno que cumpla su cometido pueda reducir al mínimo los efectos negativos de la corrupción para el desarrollo. La estrategia se basa en medidas provenientes de tres direcciones: a) la reforma de la política económica; b) el fortalecimiento institucional; y c) la acción internacional. Se parte del supuesto de que la corrupción es una característica de las instituciones débiles y de las políticas que generan beneficios económicos.

F. Otros órganos y mecanismos

82. En 1977 la Cámara Internacional de Comercio publicó sus Reglas de Conducta para combatir la extorsión y el soborno. En 1994 se revisaron las Reglas para hacerlas más rigurosas. La finalidad de las Reglas es ayudar a las empresas a autorreglamentarse, pero también tratan de los delitos de extorsión, soborno, aceptación de propinas, auditoría, documentos financieros y contribuciones para fines políticos. Dan prioridad a los casos de extorsión y soborno en gran escala en los que estén involucrados políticos y funcionarios superiores, pues se trata de las amenazas más graves y pueden originar distorsiones económicas sumamente importantes¹².

83. Para tratar de los problemas de la corrupción en países con economías en transición, es necesario promover

el crecimiento económico, crear fuertes instituciones democráticas y generar un apoyo popular para la democracia. La Comisión Europea y el Consejo de Europa han lanzado un programa conjunto, titulado OCTOPUS, encaminado a reforzar y desarrollar la legislación y la competencia y a mejorar la cooperación entre autoridades judiciales y organismos encargados de hacer cumplir la ley de esos países⁴⁷. La OCDE y la Unión Europea están lanzando otra iniciativa conjunta para esos Estados, el programa SIGMA, que proporciona asesoramiento sobre la institución de sistemas modernos de administración pública en 13 países de Europa central y oriental⁴⁸.

84. El Fondo Monetario Internacional (FMI) desempeña también un papel importante en la esfera de la lucha contra la corrupción. En 1999 su Comité Provisional adoptó el Código de Buenas Prácticas de transparencia en las políticas monetarias y financieras: Declaración de Principios, que se asemeja al Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal, formulado en 1998. La finalidad de los Códigos es mejorar la transparencia en los sectores públicos y financieros. A fin de incrementar la transparencia de sus propias operaciones, el FMI publica noticias de información pública, muchos documentos normativos, resúmenes de los debates de la Junta, informes de los auditores externos sobre la vigilancia del FMI, y otros documentos. Ahora bien, el incremento de la transparencia se ve limitado a veces por el papel importante y singular del FMI como asesor confidencial de los países miembros⁴⁹.

85. La cooperación en el cumplimiento del derecho internacional es importante también para mejorar la rendición de cuentas y la transparencia. A raíz de la Declaración de Lima de 1997⁵⁰, las organizaciones internacionales con mandatos en las esferas de la lucha contra la corrupción, con inclusión de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) y del Consejo de Cooperación Aduanera (también denominado Organización Aduanera Mundial), deberían adoptar medidas para fortalecer la cooperación en el cumplimiento del derecho internacional. La iniciativa adoptada por Interpol comenzó durante la Primera Conferencia Internacional sobre delitos relacionados con la corrupción, que tuvo lugar en Lyon (Francia) en abril de 1988. Como parte de la iniciativa se consultaría a un grupo de expertos formado por personas que se ocupaban prácticamente de hacer cumplir la ley y miembros de un grupo asesor contra la corrupción. La definición de la misión del grupo Interpol destaca que a) el cumplimiento de la ley se considera asimismo como parte integrante de la comunidad; b) debe

recurrirse a actos reactivos y proactivos a fin de luchar eficazmente contra la corrupción; y c) en esa batalla tiene que participar la comunidad en su conjunto⁵¹.

86. Otras instituciones, entre ellas la Secretaría del Commonwealth⁹ y la Organización de los Estados Americanos (OEA), han puesto también en aplicación sus propios instrumentos. La Secretaría del Commonwealth ha establecido un Grupo de Expertos sobre buena gestión pública y eliminación de la corrupción en la gestión económica, que preparó un informe y un documento sobre un marco para los principios del Commonwealth sobre la promoción de la buena gestión pública y la lucha contra la corrupción. La OEA ha promovido la Convención Interamericana contra la Corrupción (E/1996/99, anexo), cuya finalidad es luchar contra la corrupción a fin de fortalecer las instituciones democráticas y para evitar distorsiones de la economía, incorrecciones en la administración pública y daños para la sociedad civil.

87. Aunque cada institución posee sus propios objetivos y su marco institucional, los efectos para la legislación y la práctica de las partes deben ser complementarios. La coordinación, la comunicación mutua de informaciones y la comprensión mutua entre organizaciones internacionales son también factores importantes para mejorar la eficacia de la lucha internacional contra la corrupción.

V. Medidas necesarias para tener éxito en la lucha contra la corrupción

88. En todo el mundo en desarrollo se está registrando una fuerte demanda de buena gestión pública. Desde las autoridades locales y los Gobiernos nacionales hasta las instituciones donantes, la corrupción es uno de los mayores obstáculos para el desarrollo. El programa de buena gestión pública presentado en este documento se esfuerza por potenciar a la persona, a las comunidades y a los Gobiernos mediante la difusión de conocimientos. Esto, a su vez, originará una mayor transparencia y rendición de cuentas gubernamentales, que son factores indispensables para crear una capacidad institucional y para mejorar la prestación de servicios. El programa ayuda a los Gobiernos a trabajar con mayor eficacia y ayuda a toda la sociedad a participar en la construcción de un entorno propicio al crecimiento equitativo y sostenible, con el resultado de que al público se le prestarán servicios más oportunos y más efectivos en función del costo.

89. Hay muchas y muy diversas esferas que requieren la atención de los Gobiernos. Entre ellas figuran a) el nexo entre la corrupción y la delincuencia organizada; b) la utilización de bancos “off-shore” para el blanqueo de dinero; c) las contribuciones ilícitas de las empresas a los fondos destinados a las campañas políticas; d) los problemas jurisdiccionales que se plantean en la investigación y el enjuiciamiento en caso de planes de corrupción transnacionales; y e) la obtención de conocimientos técnicos para la investigación y enjuiciamiento de casos de corrupción complejos.

90. Las organizaciones del sector público y del sector privado en los planos local y nacional tienen que adoptar varias medidas si quieren tener éxito en la lucha contra la corrupción. El desarrollo económico, la reforma democrática, una fuerte sociedad civil con acceso a la información, y la presencia del imperio de la ley parecen revestir importancia social para la prevención eficaz de la corrupción. A continuación² se presenta una lista de medidas o iniciativas que deben elaborarse y aplicarse a diversos niveles en los sectores público y privado. Las medidas tienen que ocuparse de cuestiones de política y de sistema y de los aspectos de comportamiento o cultura del cambio. Para poder ocuparse de los dos aspectos en forma holística e integrada, se han organizado las medidas en cinco grupos:

a) Medidas (ejecutivas) del sector público

i) Acercar el Gobierno al público invitando a la sociedad civil a que supervise la ayuda y otros programas gubernamentales; estableciendo y difundiendo normas relativas a los servicios; y estableciendo un mecanismo creíble de queja;

ii) prestar servicios en régimen de mayor aproximación a los clientes, aumentando de esta manera la transparencia y, a la larga, la rendición de cuentas;

iii) aplicar una reforma de la administración que profesionalice la administración pública y destaque el valor de la integridad y de la consecución de los resultados; sustituir las medidas de protección por los derechos del consumidor; y reemplazar el nepotismo con el mérito;

iv) implantar el acceso a la información;

v) destacar los proyectos de prevención que educan a la sociedad acerca de la perversidad de la

corrupción e inculcar un compromiso moral de integridad en las negociaciones con funcionarios gubernamentales y comerciales;

vi) crear una comisión independiente y especializada de lucha contra la corrupción que centre su labor en la prevención (investigación, vigilancia de la educación, la capacitación y el asesoramiento), pero que posea también poderes de investigación;

vii) reforzar las instituciones estatales mediante la simplificación de los procedimientos; mediante la mejora del control interno, así como de la vigilancia, el cumplimiento y la eficiencia; y mediante el establecimiento de incentivos y una remuneración apropiados;

viii) desarrollar y fortalecer organizaciones independientes en materia de investigaciones, legislación, judicatura y medios informativos;

ix) brindar medidas de protección para los testigos y para los delincuentes colaboradores;

x) proporcionar órganos independientes de auditoría e investigación que cuenten con el apoyo de recursos humanos y financieros adecuados.

xi) elaborar o fortalecer recursos administrativos como el decomiso de los bienes ilícitos;

b) *Medidas para hacer cumplir la ley*

i) Implantar la independencia de la judicatura y del Ministerio Fiscal;

ii) aumentar la transparencia y la rendición de cuentas de la judicatura;

iii) lograr la integridad y la rendición de cuentas de la judicatura mediante la asignación predeterminada de los magistrados; velando por la independencia del Ministerio Público; incrementando la transparencia mediante la computarización; y mediante una vigilancia transparente de los bienes declarados por los magistrados;

iv) aumentar la vigilancia y supervisión internas;

v) velar por la integridad de la judicatura mediante la implantación de códigos de conducta; mediante la vigilancia de los bienes declarados; y mediante el fortalecimiento de los órganos internos disciplinarios;

c) *Medidas legislativas*

i) Implantar la independencia de la legislatura;

ii) promulgar y hacer cumplir leyes necesarias contra la corrupción en la financiación de campañas; independencia de los órganos supremos de auditoría; libertad de información; conflictos de intereses; libertad de los medios informativos y libertad de expresión; protección de los testigos y de los colaboradores y de los delincuentes colaboradores; traslado la carga de la prueba al delincuente en los casos de decomiso de bienes adquiridos ilícitamente; reduciendo los poderes discrecionales del sector ejecutivo; amnistía; y poderes de investigación para llevar a cabo pruebas de integridad u otras medidas de investigación;

iii) velar por la integridad de la legislatura mediante la implantación de códigos de conducta; mediante la vigilancia de los bienes declarados; y mediante el refuerzo de los órganos internos disciplinarios;

iv) fortalecer al comité de cuentas públicas para que supervise a los órganos supremos de auditoría que informan directamente al parlamento;

v) fortalecimiento de los organismos de vigilancia de la lucha contra la corrupción que informan a la legislatura, implantando la independencia de los organismos de lucha contra la corrupción; instituyendo un mecanismo creíble de quejas; y haciendo cumplir la necesidad de integridad;

d) *Medidas del sector privado*

i) Educar, ayudar y autorizar a las empresas para que se abstengan de participar en conductas ilícitas sea como víctimas, sea como perpetradoras de transacciones corruptas;

ii) promover normas éticas en los negocios mediante la elaboración de códigos de conducta, la educación, la capacitación y seminarios;

iii) desarrollar normas elevadas para la contabilidad y la auditoría y promover la transparencia en las transacciones comerciales;

iv) elaborar normas de legislación y reglamentación precisas para que la línea de demarcación entre actividades legales y actividades ilícitas sea clara;

v) buscar soluciones normativas para el problema de la responsabilidad penal de las personas jurídicas;

vi) las propias empresas deben instituir mecanismos suficientes de control interno, deben capacitar al personal y deben determinar sanciones para los casos de transgresión;

e) *Medidas (sociedad civil) independientes*

i) Mejorar la educación, la mentalización y la participación de la sociedad civil a fin de movilizar a las organizaciones de la sociedad civil (los medios informativos, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones profesionales y los institutos de investigación o universitarios) para investigar y vigilar la buena gestión de los asuntos públicos.

ii) crear y fortalecer redes de organizaciones no gubernamentales que compartan la información sobre las iniciativas locales, nacionales y regionales;

iii) reforzar a la sociedad civil para que autorice a los ciudadanos a exigir integridad y equidad en las transacciones gubernamentales y comerciales;

iv) elaborar buenas bases de datos y redes para el análisis y la vigilancia de los casos y tendencias relacionados con la corrupción, así como el intercambio de informaciones entre los diversos organismos que se ocupan de la corrupción;

v) establecer y mantener medios informativos independientes, profesionales y libres con un papel de creación de la nación mediante el establecimiento de medios de capacitación; reforzando como objetivo a la integridad mediante la introducción y supervisión de códigos de conducta; estimulando a los propietarios y redactores de publicaciones a lograr que sus informaciones estén equilibradas y sean objetivas; y animando a los medios informativos a vigilarse así mismos;

f) *Medidas internacionales*

i) Intercambio de información sobre iniciativas regionales y nacionales en materia de mejores prácticas;

ii) elaboración, ratificación e incorporación de instrumentos internacionales que estimulen y refuercen los programas de lucha contra la corrupción en el plano nacional;

iii) consideración de la elaboración de una convención de amplio ámbito de las Naciones Unidas contra la corrupción;

iv) establecimiento de sistemas adecuados de vigilancia;

v) establecimiento de procedimientos simplificados y transparentes de adquisición pública comparativas, y estímulo de la adopción de normas internacionales en esa esfera;

vi) adopción de normas internacionales en las esferas de las inversiones internacionales y de los servicios bancarios "off-shore";

vii) aumento de la cooperación en las esferas penal, de investigación y de enjuiciamiento.

VI. Conclusión

91. La corrupción tiene efectos debilitadores para la sociedad. Socava la asignación eficiente de recursos financieros para el desarrollo económico y modifica la composición de los gastos públicos. Además de sus efectos perjudiciales para el crecimiento económico, la corrupción obstaculiza la libertad de comercio, distorsiona la competitivas y socava la estabilidad en que se basa el sistema de mercado libre. Además la corrupción perjudica la credibilidad de los Gobiernos y de sus instituciones y ofrece un terreno bien abonado donde puede florecer fácilmente la delincuencia organizada. Éste es un fenómeno que rebasa las fronteras nacionales, que afecta a los sectores público y privado, y que se caracteriza porque las empresas y los funcionarios públicos pueden ser víctimas o perpetradores de prácticas corruptas.

92. Las estrategias para luchar contra la corrupción no son patrimonio exclusivo de la justicia penal, sino que deben coordinarse también con las políticas económicas y sociales y con el desarrollo de una cultura política cívica. Como la corrupción es un proceso y una relación, el Estado, su administración y los ciudadanos tienen todos la responsabilidad de prevenirla y de controlarla.

93. Hay muchos y muy diversos mecanismos que luchan contra la corrupción en diversos planos (local, nacional y transnacional) tanto en el sector público como en el sector privado. Los instrumentos internacionales en forma de declaraciones, convenciones o convenios y códigos de práctica o de conducta, promueven la cooperación transnacional y definen los delitos que están prohibidos y los que son sancionables. Ahora bien, esos instrumentos son limitados en número y hay que eliminar las deficiencias jurídicas recurriendo a la legislación nacional. A pesar de los limitados casos de éxito, no se ha registrado una amplia aplicación de mecanismos de vigilancia y de medidas de lucha contra la corrupción, lo que subraya la necesidad de contar con una amplia convención de las Naciones Unidas contra la corrupción.

94. En suma, el éxito futuro en la lucha contra la corrupción estriba en la importancia que se concede a la prevención más bien que a la represión y, cuando sea necesario, en la imposición de penas administrativas o civiles más bien que sanciones penales. En primer lugar, hay que mejorar la mentalización de los ciudadanos, las empresas y los empleados públicos acerca de los peligros de la corrupción. A continuación habrá que generar y estimular un compromiso moral respecto de la integridad y una demanda de integridad en las empresas gubernamentales y privadas. Las reformas del sector público, las iniciativas del sector privado y los esfuerzos encaminados a las reformas legislativas deben poner de relieve la prevención y no solamente el enjuiciamiento. Por último, hay que crear cooperación entre las empresas y entre las orientaciones del sector público y del sector privado en los planos local, nacional y transnacional para conseguir que tenga éxito la lucha contra la corrupción.

Notas

¹ Petter Langseth y Bryane Michael, "Are bribe payments in Tanzania 'grease' or 'grit'?", *Crime, Law and Social Change*, Núm. 29, 1998, págs. 197 a 208.

² Petter Langseth, "Prevention: an effective tool to reduce corruption", documento presentado en la Conferencia

sobre la respuesta al reto de la corrupción, del Consejo Consultivo Internacional Científico y Profesional, celebrada en Milán (Italia) el 19 y el 20 de noviembre de 1999 (la "Conferencia de Milán").

- ³ La corrupción sencilla, que es la base de la pirámide, se refiere principalmente al soborno de administradores públicos y por lo general se limita a transacciones entre dos personas. La corrupción compleja, que es la cumbre de la pirámide, corresponde generalmente a la corrupción política y en ella participan varios agentes del lado de la oferta y del lado de la demanda (véase Ernesto Ugo Savona y Laura Mezzanotte, *La corruzione in Europa* (Roma, Carocci, 1998)).
- ⁴ Alan Lai Nin, "Corruption prevention: a Hong Kong perspective", documento presentado en la Conferencia de Milán, pág. 2.
- ⁵ Cheryl W. Gray y Daniel Kaufmann, "Corruption and development", Banco Mundial, *PREMnotes*, Núm. 4, mayo de 1998, pág. 2.
- ⁶ Neritan Ceka, "Corruption in Albania: the struggle against windmills", documento presentado en la Conferencia de Milán, pág. 2; y Bozo Kovacevic, "Corruption in Croatia", documento presentado en la Conferencia de Milán, pág. 2.
- ⁷ Bozo Kovacevic, "Corruption in Croatia", documento presentado en la Conferencia de Milán, pág. 1.
- ⁸ Las siguientes citas se han tomado directamente de Petter Langseth, "Update on Uganda: staying the course", Banco Mundial, *PREM News*, junio de 1999:

a) *En el hospital*

Un hombre ha llevado a su mujer embarazada al hospital para que dé a luz. No tenía el dinero que le pedía el hospital. Mientras buscaba el dinero necesario, el personal del hospital dejó que su mujer falleciera." (Soroti, cita 1, grupo de hombres);

b) *En la comisaría de policía*

"Si los policías detienen a una mujer, la violan". (Mukono, lugar 4, grupo de mujeres);

"A mi marido le pego un ladrón. El comisario local aprehendió al ladrón y le llevó a la Comisaría. Se archivó el caso cuando el padre del muchacho dio dinero al magistrado". (Hoima, cita 2, grupo de entrevistas con mujeres).

"Los jefes de la policía dan por supuesto que sus subordinados les darán dinero y los subordinados se ven obligados a corromperse para satisfacer a sus jefes. A cambio de ello, los jefes no inspeccionan ni supervisan". (Mubende);

(c) *Ante el tribunal*

“En los juicios, las personas que tienen dinero suelen quedar libres y los pobres van a la cárcel por un largo período de tiempo” (Lira, cita 2, grupo de mujeres);

“Tuve una querrela con mi vecino que llevamos a la policía. Yo pagué 270,000 chelines y mi rival pagó 260,000, pero nuestro caso no quedó resuelto. Cuando los dos nos dimos cuenta de que estábamos desperdiciando mucho dinero, tuvimos que llegar a un compromiso para no seguir gastándolo” (Kitgum, cita 3, grupo de hombres);

d) *¿Hasta qué punto se pueden denunciar casos de corrupción sin verse en peligro?*

“Las comunidades tienen que aprender a denunciar los casos de corrupción, pero ¿a quién? y nosotros, ¿estaremos en seguridad?” (Mbale, cita 3, grupo de entrevistas con hombres);

“La comunidad está dispuesta a denunciar a los trabajadores de los servicios que son corruptos, pero no saben en qué lugar se hallan las oficinas del Inspector General del Gobierno en sus zonas.” (Luwero, cita 4, grupo de mujeres).

⁹ Richard Nzerem, “Commonwealth action on corruption”, documento presentado en la Conferencia de Milán, pág. 5.

¹⁰ Paulo Mauro, “The effects of corruption on growth, investment, and government expenditure”, *A Cross-Country Analysis: Corruption and the Global Economy*, Kimberly Ann Elliott, ed. (Washington, D.C., Instituto Internacional de Economía, 1996), págs. 83 a 107.

¹¹ Rick Stapenhurst y Sahr Kpundeh, “Toward a model for building national integrity”, *Development Studies* (Washington, D.C.), 1998.

¹² S. Bially, “International business community fosters ethical behaviour”, *Public Management Forum*, vol. II, Núm. 5 (1996).

¹³ En marzo de 1997 los disturbios provocaron la destrucción del orden público. Los disturbios habían sido causados por la pérdida del dinero invertido en planes de pirámide por millares de personas, como consecuencia de la corrupción en el sector bancario que afectaba también a las autoridades públicas.

¹⁴ M. Punch, “Police corruption and its prevention”, documento presentado en el 12º Coloquio Criminológico del Consejo de Europa, celebrado en Estrasburgo (Francia) del 24 al 26 de noviembre de 1999.

¹⁵ La paga mensual de un maestro joven es de 75,000 chelines de Uganda.

¹⁶ U. Zvekic, *Criminal Victimization in Countries in Transition*, Publicación del Estudio Internacional sobre Victimización, Núm. 61, 1998.

¹⁷ El caso Augusta provocó la dimisión de Willy Claes de su puesto en la Organización del Tratado del Atlántico del Norte.

¹⁸ Se calcula que una compañía de aviación basada en el Japón abonó una cantidad estimada en 22,8 millones de yens entre noviembre de 1995 y mayo de 1999, ostensiblemente en forma de honorarios por alquiler de plantas, pero más probablemente a cambio de un acuerdo para que no se trastornaran las reuniones de accionistas de la compañía, práctica corriente de los grupos organizados de extorsionistas conocidos en el Japón como los *sokaiya*. Si se desea más detalles, véase H. Katoh, “The actual situation and suggested countermeasure for the control of the corruption in the economic world in Japan: concerning the cozy relationship between politicians, financiers and organized crime groups (*Boryokudans*)”, documento presentado en la Conferencia de Milán.

¹⁹ William S. Laufer, declaración hecha en la Conferencia de Milán.

²⁰ Fiona Marcq, “The business world and corruption”, documento presentado en la Conferencia de Milán.

²¹ El Convenio de la OCDE sobre la lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales representa un hito en los esfuerzos encaminados a luchar contra el soborno y la corrupción en el comercio internacional, pero adolece de una limitación y es que sólo se ocupa del sector de la oferta de la corrupción de funcionarios de la administración pública. En virtud de sus disposiciones, los funcionarios de la administración pública que aceptan sobornos tienen que ser tratados de conformidad con las leyes penales nacionales del país del funcionario público extranjero.

²² P. C. Van Duyne, “Corruption: acts and attitudes”, *Five Issues in European Criminal Justice: Corruption, Women in the Criminal Justice System, Criminal Policy Indicators, Community Crime Prevention, and Computer Crime*, Matti Joutsen, ed. (Helsinki, Instituto de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas, 1999).

²³ Cabe indicar una vez más que el proyecto de Convención se ocupará de actividades corruptas de las que sean objeto funcionarios internacionales.

²⁴ Alberto Bradanini, “Corruption: the international experience and activities”, documento presentado en la Conferencia de Milán.

²⁵ Si se desean más detalles sobre cada una de las organizaciones, véase J. T. Quah, “Controlling corruption in city-states: a comparative study of Hong Kong and Singapore”, *Crime, Law and Social Change*, vol. 22, Núm. 4 (1995), págs. 391 a 414; M. Bersten, “Investigations by the New South Wales Independent Commission against Corruption: the law, procedures, practices and judicial review,” *Current Issues in Criminal*

- Justice*, vol. 3, Núm. 1 (1991); y A. N. Lai, op. cit., pág. 2.
- ²⁶ Véase *Revista Internacional de Política Criminal*, Núms. 41 y 42, 1993 (Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.IV.4).
- ²⁷ C. W. Gray y D. Kaufmann, "Corrupción ...", pág. 3.
- ²⁸ *Ibid.*, pág. 4.
- ²⁹ Dimitar Abadjiev, "Achievements and difficulties in combating organized crime: the Bulgarian experience", documento presentado en la Conferencia de Milán, pág. 1.
- ³⁰ Rafael Ordúz Medina, "Achievements and difficulties encountered: the Colombian experience", documento presentado en la Conferencia de Milán, pág. 4.
- ³¹ Jong-Bum Kim, "Korean implementation of the OECD Bribery Convention: implications for global efforts to fight corruption", documento presentado en la Conferencia de Milán, pág. 23.
- ³² H. Shinkai, ed. "Combating corruption in central and eastern Europe", *Issues and Reports del Estudio Internacional sobre Victimización*, Núm. 10, 1997.
- ³³ El Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal se basa en estadísticas oficiales sobre justicia penal en materia de soborno, proporcionadas por los Estados Miembros. Los últimos datos disponibles se refieren a 1994.
- ³⁴ El Estudio Internacional sobre Victimización está coordinado por un grupo internacional de trabajo en el que están representados el Estudio Internacional sobre Victimización, el Ministerio del Interior del Reino Unido y la Universidad de Leiden en los Países Bajos. Sus bases de datos contienen más de 135,000 casos de entrevistas en lugares situados en 60 países. El estudio se ha efectuado ya tres veces (en 1989, en 1992-1994 y en 1996-1997) y se llevará a cabo por cuarta vez en el año 2000.
- ³⁵ En algunas zonas hay un problema de corrupción entre el gobiernos o los funcionarios de la administración pública. En respuesta a la pregunta: "Durante [el último año], ¿ha habido algún oficial gubernamental, por ejemplo un agente de aduanas, un agente de policía o un inspector de ese país que le haya pedido a usted o que haya esperado que usted le abone un soborno por sus servicios?"; se pidió a los que contestaron que identificasen las categorías de funcionario de la administración pública y si se había hecho un informe a un organismo público o privado.
- ³⁶ A. Ruzindana, Petter Langseth y A. Gakwandi, eds., *Fighting Corruption in Uganda: The Process of Building a National Integrity System* (Kampala, Fountain, 1998).
- ³⁷ Transparency International, que es una organización no gubernamental basada en Alemania que vigila la corrupción en cada país, ha realizado un esfuerzo realmente extraordinario en esa esfera. Además de establecer capítulos nacionales y de vigilar casos individuales de corrupción, esa organización publica una clasificación anual de países según su "inocencia percibida" adjudicada por personas de negocios (el índice de percepciones de la corrupción).
- ³⁸ Véase Johann Graf Lambsdorff, "The Transparency International corruption perceptions index 1999: framework document", documento presentado en la Conferencia de Milán. El índice de percepciones de la corrupción de 1999 incluye datos provenientes de las siguientes fuentes: Freedom House Nations in Transit, Gallup International, the Economist Intelligence Unit, el Instituto de Desarrollo de la Gestión, Lausanne, el Estudio Internacional sobre Victimización, la Consultoría sobre el riesgo político y económico, Hong Kong (SAE), *The Wall Street Journal*, "el *Central European Economic Review*", el Banco Mundial y la Universidad de Basilea, así como el Foro Económico Mundial.
- ³⁹ El Seminario sobre Estrategias de Lucha contra la corrupción en países de Europa central y oriental, celebrado en abril de 1997, en la Academia Internacional para el Cumplimiento de la Ley de Budapest, en el que participaron 42 expertos internacionales y representantes de la policía y del Ministerio público de Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, la República Checa, Estonia, Hungría, Polonia, Rumania, la Federación de Rusia y Ucrania. Los resultados del análisis, basados en informaciones preparadas para el Seminario y examinadas en él, se presentan en H. Shinkai, ed., "Combating corruption ...".
- ⁴⁰ Véase "Conclusions and recommendations of the ADB/OECD Workshop on Combating Corruption in Asia/Pacific Economies", pág. 3.
- ⁴¹ Richard Nzerem, "Commonwealth action ...", pág. 7.
- ⁴² Véase los informes del Secretario General de las Naciones Unidas sobre reglas y normas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal (E/CN.15/1996/16) y sobre la utilización y la aplicación del Código de Conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, junto con los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (E/CN.15/1996/16/Add.2).
- ⁴³ Y. Grau, "The role of the European Commission in the fight against corruption", documento presentado en la Conferencia de Milán, pág. 3.
- ⁴⁴ Bart W. Édes, "Promoting integrity in the public sector: the contribution of the OECD", documento presentado en la Conferencia de Milán, pág. 2.
- ⁴⁵ M. L. Salazar, "The Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption", documento presentado en la Conferencia de Milán, pág. 4.
- ⁴⁶ Petter Langseth y Jeremy Pope, "Building integrity to fight corruption: learning by doing", documento presentado en el Seminario sobre Recursos Humanos en el Desarrollo,

celebrado en la Universidad de Manchester, Reino Unido, junio de 1999.

- ⁴⁷ Y. Grau, "The role of the European Commission ...", pág. 5.
- ⁴⁸ Bart W. Édes, "Promoting integrity ...", pág. 13.
- ⁴⁹ Vito Tanzi, "Transparency, governance and the role of the IMF", documento presentado en la Conferencia de Milán, pág. 3.
- ⁵⁰ En septiembre de 1997 Transparency International organizó en Lima la Octava Conferencia Internacional contra la Corrupción, que produjo la Declaración de Lima. El documento representa un primer intento de la comunidad internacional de articular una amplia estrategia de lucha contra la corrupción, en los planos internacional y nacional, que involucraban a todos los sectores de la sociedad civil. La Novena Conferencia Internacional contra la Corrupción tuvo lugar en Durban (Sudáfrica) en octubre de 1999, con el tema "Integridad mundial: el año 2000 y años posteriores". La mayor Conferencia produjo el Compromiso de Durban, que se basa en la Declaración de Lima, y que determina los progresos efectuados e identifica una serie de líneas de acción a cuyo cumplimiento se comprometieron los 1600 participantes. La Décima Conferencia Internacional contra la Corrupción tendrá lugar en Praga en el año 2001.
- ⁵¹ Raymond E. Kendall, "The international experiences and activities", documento presentado en la Conferencia de Milán, pág. 11.