

## La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: Un manual para especialistas en desarrollo

# Tú puedes parar LA CORRUPCIÓN

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), adoptada en Mérida, México en 2003, representa un espectacular logro para el movimiento anticorrupción internacional. Con el respaldo de más de 140 Estados signatarios que abarcan las distintas regiones del mundo, la UNCAC ofrece un marco integral y global para la lucha contra la corrupción.

Los 71 artículos de la Convención ofrecen estándares comunes para las prácticas y políticas nacionales y reclaman una mayor cooperación internacional con miras a abordar el delito transnacional. Los Estados parte (países que han ratificado la Convención) también están obligados a ayudarse mutuamente a prevenir y combatir la corrupción mediante la asistencia técnica. Dicha asistencia se define en términos generales a modo de incluir recursos humanos y financieros, capacitación e investigación.

En este Informe se destacan los requisitos de la UNCAC y se proponen formas concretas en que los donantes pueden ampliar su impacto sobre la integridad pública, tanto a nivel nacional como internacional. En vista de que los estándares de la Convención se negociaron entre 129 países, sus normas ostentan un poder de persuasión universal. La UNCAC puede usarse como punto de referencia común en el diálogo sobre corrupción entre donantes y socios, y además servir de catalizador para mejorar la coordinación del trabajo analítico y la asistencia técnica entre los donantes de un país dado. Los beneficios incluyen: reducción de costo de transacción, asignación de prioridades más homogénea, y mayor credibilidad frente a los aliados.

Uno de los temas más cruciales que actualmente ocupa un lugar prioritario en la agenda es el estado del mecanismo de monitoreo. A corto plazo, los donantes pueden participar en el diseño del mecanismo y garantizar que reciba los recursos y respaldo político necesarios para motivar a los Estados parte a que honren la Convención.

### Antecedentes de la Convención

El hecho de que la Convención haya sido redactada y, lo que es más, sancionada por países de todo el mundo, es en sí un logro considerable. El proceso de negociación, dirigido por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), reveló los intereses diversos – y a menudo discrepantes – de los participantes. La China y el Grupo de los 77 se mostraron particularmente interesados en fortalecer la cooperación internacional para la recuperación de activos. Este interés no es nada sorprendente, dada la enorme suma de dinero desviada por funcionarios corruptos en países en desarrollo. Los diplomáticos del norte, por otro lado, hicieron énfasis en las medidas preventivas, tales como la necesidad de establecer un sistema de contratación público transparente, un servicio civil basado en el mérito y una judicatura independiente. La Convención atiende todos estos planteamientos, aunque la necesidad de forjar un compromiso es evidente, dados los variados grados de obligación de los distintos artículos. Si bien muchos son obligatorios, existen algunas disposiciones que son ‘recomendadas encarecidamente’ u opcionales.

Otro acontecer interesante fue la decisión de no definir la corrupción en el texto. Debido a que la corrupción es un concepto en proceso de evolución constante y como las ideas de lo que abarca dicho término difieren, se acordó centrarse en actos específicos que deben considerarse corruptos en todos lados, incluidos el soborno y el desfalco. En un paso aún más audaz, los negociadores convinieron en adoptar un enfoque funcional al término ‘empleado civil’. El título abarca a todo aquel que ejerza un cargo de orden legislativo, administrativo o ejecutivo, o que preste un servicio público – inclusive los empleados de empresas privadas bajo contrato gubernamental.

### ¿Qué exige la Convención? La Convención en resumen

La UNCAC abarca cinco áreas principales: prevención, penalización, cooperación internacional, recuperación de activos y asistencia técnica. Los Estados parte están obligados a adoptar



por Jessica Schultz, CMI  
[jessica.schultz@cmi.no](mailto:jessica.schultz@cmi.no)

Descargue este Informe y  
encuentre mayor información  
sobre la UNCAC para especialistas  
en desarrollo en:  
[www.U4.no/themes/uncac/](http://www.U4.no/themes/uncac/)

## El desarrollo de estándares internacionales para combatir la corrupción

**1977:** El Congreso de Estados Unidos aprobó la Ley de Prácticas Corruptas Extranjeras, que penaliza el soborno de funcionarios públicos extranjeros por parte de firmas estadounidenses.

**Década de 1980:** Las inquietudes sobre la Guerra Fría aplastan los esfuerzos por promover una convención internacional anticorrupción.

**1996:** La primera convención regional, la Convención Interamericana contra la Corrupción, fue adoptada.

**1997:** La Convención contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros de la OCDE fue adoptada.

**1998-99:** El Consejo de Europa elabora dos tratados anticorrupción, las Convenciones de Derecho Civil y Penal sobre Corrupción.

**2000:** La Convención de la ONU contra el Crimen Transnacional Organizado fue adoptada.

**2000:** Reconociendo la necesidad de contar con una convención global centrada exclusivamente en el tema de la corrupción, la Asamblea General de la ONU autoriza la creación de un grupo ad-hoc para negociar un tratado “amplio y efectivo” que adopte un enfoque “integral y multidisciplinario” al problema.

**2003:** La Convención de la Unión Africana sobre la Prevención y Lucha contra la Corrupción fue adoptada.

**2003:** La Convención de la ONU contra la Corrupción fue adoptada.

**2005:** La Convención de la ONU contra la Corrupción entra en vigencia tras su 30° ratificación en diciembre.

políticas anticorrupción integrales y designar un “órgano(s)” para que coordine su implementación. Contrario a lo que comúnmente se cree, la Convención no requiere el establecimiento de una comisión anticorrupción independiente.

### Prevención

Los Estados parte tienen la obligación de implementar medidas de prevención en tanto el sector público como el privado. Ello incluye, entre otras cosas, crear sistemas de contratación transparente, instituir un servicio civil basado en el mérito, disponer un régimen efectivo de acceso a la información, alentar la participación activa de la sociedad civil en la lucha anticorrupción, establecer una judicatura independiente, eliminar las leyes de secreto bancario y ejecutar procedimientos de auditoría pública.

### Penalización

Entre los actos específicos que deben ser penalizados por los Estados parte figuran: el soborno activo (la oferta o recibimiento de una ventaja no merecida) de un funcionario nacional, internacional o extranjero público, el soborno pasivo de un funcionario nacional público y el desfalco de fondos públicos. Otros delitos penalizados son: obstrucción de la justicia y el encubrimiento, conversión o transferencia del producto del delito (blanqueo de dinero). Las sanciones se extienden a aquellos que participan o intentan cometer agravios de corrupción.

Los actos cuya penalización por parte de los Estados es recomendada – pero no obligatoria – son, entre otros: el soborno pasivo de funcionarios públicos extranjeros e internacionales, tráfico de influencias, abuso de funciones, enriquecimiento ilícito, desfalco y soborno del sector privado, blanqueo de dinero y el encubrimiento de activos ilícitos. El artículo 20 sobre el enriquecimiento ilícito es el más controvertido, porque imputa de comportamiento criminal a los individuos cuyos fondos no puedan justificarse vis-à-vis sus ingresos legítimos (por ejemplo, un funcionario de distrito que viva en una mansión y conduzca un Mercedes). Esto ha sonado la voz de alarma entre algunos abogados y promotores de derechos humanos, que mantienen que dichos requisitos invierten la

presunción de inocencia protegida por muchos sistemas jurídicos. Los defensores del principio argumentan que el fiscal todavía carga con la incumbencia de la prueba, en vista de que debe demostrar, sin que quede duda alguna, que existe una carencia de vías legales para acumular riqueza en exceso.

### Cooperación internacional

Los Estados parte tienen la obligación de prestarse asistencia mutua en asuntos de criminalidad transfronteriza. Ello incluye, por ejemplo, la recopilación y transferencia de pruebas de corrupción para su uso en la corte. El requisito de la doble criminalidad, que tradicionalmente ha debilitado la cooperación, se ha flexibilizado. La doble criminalidad estipula que el presunto delito por el cual se procura la asistencia legal mutua debe tipificarse como un delito en tanto el país demandante como el peticionado. Según la Convención, solo puede insistirse [en recurrir a dicho requisito] cuando la asistencia supondría acción coercitiva como el arresto o registro y confiscación. Asimismo, cuando la admisión de doble criminalidad sea necesaria, basta con que la conducta en cuestión constituya un delito en ambas jurisdicciones; el lenguaje de las leyes no tiene que coincidir de forma exacta. La cooperación en asuntos penales es obligatoria. En cuestiones civiles y administrativas, debe [al menos] considerarse.

### Recuperación de activos

Un ‘principio fundamental’ de la Convención – y una de sus principales innovaciones – es el derecho a recuperar los activos estatales robados. Según fue demostrado por el caso de larga duración en los tribunales suizos contra el ex líder nigeriano Sani Abacha, quien presuntamente robó \$5 mil millones de fondos públicos mientras ejercía el poder, resulta sumamente difícil para los países recuperar siquiera una fracción de su pérdida. El dramático éxodo de fondos puede afectar seriamente el desarrollo económico de un país.

La mayoría de observadores sostiene que el Capítulo V sobre la recuperación de activos es el principal atractivo de la Convención y el motivo detrás de la suscripción de tantos países en desarrollo. Las disposiciones del Capítulo V crean un marco, en tanto el derecho civil como penal, para el rastreo, congelamiento, confiscación y devolución de fondos obtenidos a través de actividades corruptas. El Estado solicitante, en la mayoría de casos, no recibirá los fondos recobrados a menos que demuestre que le pertenecen. En algunos casos puede que los fondos sean devueltos directamente a las víctimas individuales.

Las medidas pertinentes a la recuperación de activos también se mencionan en otras secciones de la Convención. Por ejemplo: Los requisitos de contabilidad transparente facilitan la investigación y procesamiento de transferencias ilícitas. En el capítulo sobre la asistencia técnica se recomienda que los Estados compartan su conocimiento en esta compleja área con los países en desarrollo.

### Asistencia técnica e intercambio de información

En la Convención, la asistencia técnica se refiere por lo general al apoyo destinado a ayudar a los países a cumplir con los requisitos de la UNCAC. El Capítulo VI incluye disposiciones sobre la capacitación, recursos humanos y materiales, investigación, e intercambio de información. Se podría contemplar impartir capacitación en temas tales como métodos investigativos, planificación y desarrollo de políticas estratégicas anticorrupción, preparación de solicitudes de asistencia legal mutua, gestión financiera pública y métodos para proteger a las víctimas y testigos de casos penales. Los Estados parte deben además estudiar la posibilidad de ayudarse a realizar evaluaciones y estudios sobre las formas, causas y costos de la corrupción en contextos específicos, con miras a desarrollar mejores políticas para combatir el problema.

### ¿Qué no abarca la Convención?

La Convención aborda una mayor gama de delitos que otros convenios internacionales, y es única en su enfoque sobre la

## Primera Conferencia de Estados parte, del 10 al 14 de diciembre de 2006

En la primera Conferencia de Estados parte, celebrada en el Mar Muerto de Jordania, los participantes acordaron lo siguiente:

- La UNCAC debe contar con un mecanismo de monitoreo formal. Las inquietudes giraban en torno al costo y la carga administrativa para países individuales. Un grupo de trabajo intergubernamental se reunirá durante 2007 para estudiar los distintos modelos y redactar los términos de referencia para el procedimiento de monitoreo. Entretanto, se les pidió a los Estados parte que completaran una encuesta de ejecución para evaluar el grado de cumplimiento.
- Dos grupos de trabajo adicionales promoverán la coordinación de actividades relacionadas con la asistencia técnica y recuperación de activos, respectivamente.
- Los Estados parte deben penalizar la sollicitación o aceptación intencionada de una ventaja indebida por parte de un funcionario de una organización internacional pública. La UNODC dialogará con las organizaciones internacionales gubernamentales, incluyendo sus homólogos de la ONU, para resolver los obstáculos tales como la práctica de conceder inmunidad penal a individuos en ejercicio del poder.
- Los Estados parte revisarán el avance registrado en estos temas en la próxima Conferencia de Estados parte, a celebrarse en enero de 2008.

cooperación transnacional. Sin embargo, también presenta varias áreas débiles. Por ejemplo, no es obligatorio tipificar como delito el soborno y el desfalco en el sector privado. La Convención también omite paliar vigorosamente la corrupción política. El Barómetro Global de la Corrupción 2006 de TI, en el que participaron 60.000 personas de 62 países, descubrió que los encuestados estaban más preocupados por la corrupción en partidos políticos y parlamentos. Sin embargo, por insistencia de algunos negociadores, a saber Estados Unidos, la transparencia en el financiamiento de partidos políticos se redujo a una simple recomendación. Finalmente, la decisión sobre como monitorear la adherencia del país a la Convención fue demorada hasta la primera Conferencia de Estados parte.

## Cómo pueden los donantes usar la UNCAC para promover la integridad pública

La UNCAC refuerza las iniciativas existentes de donantes en el campo de la anticorrupción. Los Principios de Anticorrupción del CAD de la OCDE, por ejemplo, le hacen eco al enfoque integral de la UNCAC, enfatizando tanto el lado de la demanda del problema como el de la oferta. La UNCAC promueve implícitamente la Agenda de París al ofrecer un marco de acuerdo común para el apoyo, basado en estándares internacionales y comunes. Las medidas preventivas de la Convención reflejan los principios generalmente aceptados de la agenda sobre el buen gobierno.

Si bien la Convención exhibe numerosos fuertes e innovaciones, es importante además apreciar el peligro que puede representar la UNCAC para la reforma anticorrupción genuina. Algunos Estados tal vez la ratifiquen sólo para desviar el criticismo de donantes u oponentes políticos. O bien puede que los gobiernos creen una agenda de ejecución ultraambiciosa que rápidamente pierda impulso tras el primer fracaso. Incluso el término 'asistencia técnica' implica que los problemas de corrupción pueden resolverse simplemente cerrando las brechas. Resulta esencial que los donantes no alimenten esta presunción promoviendo un enfoque genérico al cumplimiento. Las reformas diferirán dependiendo del contexto y las capacidades disponibles.

La siguiente sección describe formas concretas en que los donantes pueden maximizar el impacto positivo de la UNCAC:

## Abogar por la ejecución eficaz de la UNCAC a nivel nacional

Mediante la UNCAC se puede catalizar un mayor número de políticas anticorrupción coherentes dentro de las ramas gubernamentales de la asistencia al desarrollo, cumplimiento de la ley y política externa. Los donantes no pueden entablar un diálogo significativo con los socios en materia de corrupción cuando sus propios gobiernos son cómplices del problema. Los actores de desarrollo deben aliarse con colegas de ministerios pertinentes para garantizar que todas las ramas cumplan con la Convención. Es de particular importancia que los países donantes aborden los motores internacionales de la corrupción, enjuiciando los casos de soborno transnacional, eliminando las leyes de secreto bancario y brindando asistencia técnica en los casos de recuperación de activos.

Las agencias de desarrollo deben instar a su propio gobierno a que emprenda una autoevaluación con respecto al cumplimiento de la UNCAC, a fin de identificar y atender cualquier brecha. Por su sencillez, se podría comenzar con la encuesta de ejecución, diseminada por la Secretaría de la UNCAC. Los donantes también podrían financiar una evaluación del cumplimiento junto con países socios clave. La Cooperación Técnica Alemana (CTA), por ejemplo, realizó un estudio de comparación entre Alemania, Colombia, Indonesia y Camerún. Tales ejercicios sirven de base para un debate más profundo sobre los desafíos de la reforma de la integridad pública, así como para el intercambio de experiencias.

Los donantes además deben garantizar que las prácticas de su agencia respeten los estándares de la Convención. La información sobre los procesos decisorios y sobre las decisiones relacionadas con personalidades del dominio público deben publicarse (artículo 10). Otras disposiciones pertinentes abordan la necesidad de establecer un código de conducta, un proceso de contratación y ascenso basado en el mérito, transparencia en la administración y auditoría de fondos, protección a los denunciantes de casos de corrupción, y aumento de la participación de la sociedad civil en la formulación de políticas.

## Usar la UNCAC como marco organizador para la asistencia técnica

La Convención obliga a los Estados parte a "mejorar la cooperación en varios niveles con los países en desarrollo, con miras a fortalecer la capacidad de estos últimos para prevenir y combatir la corrupción". Afortunadamente, la UNCAC ofrece un marco de acuerdo común para organizar dicha iniciativa. Un marco, sin embargo, no debe confundirse con un plan maestro. No existe un modelo de reforma único: el liderazgo de cada país debe designar las prioridades y el orden apropiado de pasos camino a la implementación.

El mayor reto para los donantes bien podría ser integrar la Convención al diálogo político y técnico que se sostiene con los aliados, y emprender las reformas sobre la base de planes y prioridades de los países. Como primer paso en este proceso, los donantes deben estudiar la posibilidad de realizar un mapeo de la pertinencia de los actuales programas financiados en el área de la implementación de la UNCAC. Al trazar un perfil del interfaz de las actividades actuales con la Convención, los donantes pueden fortalecer la posición de todos los promotores de la reforma – no sólo la de ellos mismos – en deliberaciones vis-à-vis el Estado.

## La asistencia técnica a corto plazo puede incluir:

- Apoyo a los ejercicios de autoevaluación de la UNCAC:  
Como primer paso, los donantes pueden ayudar a sus socios a completar la encuesta de la ejecución de la UNCAC, diseminada por la Secretaría de la misma a los Estados parte a principios de 2007. También podrían considerarse ejercicios alternativos. En Indonesia, por ejemplo, un equipo de funcionarios indoneses, junto con expertos internacionales, compararon las políticas vigentes con los estándares internacionales contemplados en la UNCAC. Los hallazgos de este estudio

serven de base informativa para los esfuerzos por refinar el plan anticorrupción integral del país. Independientemente de la metodología elegida, las lecciones aprendidas del proceso de autoevaluación deben organizarse y compartirse con el grupo de trabajo de monitoreo.

- Financiamiento para los grupos de la sociedad civil a efectos de que produzcan informes alternativos ('compensatorios') sobre la adherencia de su país a la UNCAC. Ello alentará una mayor participación en el próximo proceso de monitoreo y promoverá el diálogo a escala nacional.
- Apoyo a la Secretaría de la UNCAC, con sede en la UNODC, a fin de que organice y responda a las solicitudes de asistencia técnica de los Estados parte. Los donantes pueden contribuir a casos particulares, o a un fondo central administrado por la UNODC. Resulta fundamental que dicha asistencia técnica sea prestada de un modo receptivo al contexto particular de cada país.
- Investigación y análisis de corrupción en países socios. Dicha información sirve de fundamento para la formulación de políticas factibles, así como un punto de referencia para la implementación de reformas.
- La adscripción de especialistas jurídicos internacionales y regionales para que ayuden a los Estados a alinear el derecho doméstico y las disposiciones institucionales con los requisitos de la UNCAC.
- Apoyo a programas de capacitación para los funcionarios públicos que desempeñan actividades de ejecución. La UNCAC ofrece una lista de posibles temas en el artículo 60.

#### **Actividades de largo plazo:**

- Financiar el apoyo técnico práctico de consejeros y asesores de largo plazo a instituciones gubernamentales que se dedican a la prevención y control de la corrupción.
- Apoyo a la sociedad civil y medios de comunicación a efectos de que monitoreen de manera sistemática la implementación de la UNCAC y la distribución de activos recuperados.
- Apoyo a las iniciativas de gestión de conocimiento en áreas relevantes de la reforma. Los donantes pueden ayudar a cosechar y comunicar las lecciones aprendidas de experiencias pasadas. El entendimiento de qué funciona y en qué contexto, es todavía muy precario en la mayoría de las áreas.

#### **Apoyo a la normalización: preparativos para la segunda Conferencia de Estados Parte**

La Conferencia de Estados Parte (CEP) sirve de oportunidad única para que los donantes promuevan la adopción de estándares internacionales de integridad pública. Las áreas de participación abarcan desde la planificación previo a la Conferencia hasta las actividades de seguimiento después de la Conferencia, entre ellas:

- Apoyo estratégico y basado en temas específicos: por ejemplo, los donantes pueden financiar investigaciones dirigidas a fin de admitir la promoción de perspectivas políticas particulares. Sin embargo, como lo demuestra la experiencia en Jordania, los materiales de referencia por sí solos no dan abasto. También se necesita del maniobrar político para desarrollar amplias coaliciones en torno a posiciones comunes.
- Apoyo logístico para los aliados que no son Estados: Los donantes pueden promover la presencia física de la sociedad civil y los medios. En la primera Conferencia de Estados Parte participaron grupos de la sociedad civil gracias a donaciones de distintos gobiernos europeos.
- Apoyo en la infraestructura y aumento de capacidad para la sociedad civil: ello puede incluir la planificación, capacitación y actividades de creación de redes. La Coalición de Amigos

de la UNCAC recién establecida celebró una reunión de un día, previo a la conferencia oficial en Jordania, a efectos de organizar su estrategia de incidencia. En el futuro se deben invertir más fondos y tiempo en la preparación, e incluir reuniones interinas y el desarrollo de una infraestructura de comunicaciones (p. ej., un sitio web y boletín). Tal vez las delegaciones gubernamentales se beneficien de colaborar con las coaliciones civiles domésticas durante la elaboración de posturas de incidencia.

- Apoyo a los medios: los donantes deben considerar financiar la contratación de personal de relaciones públicas para la Secretaría de la UNCAC, además de la celebración de sesiones informativas antes y después de la conferencia para los reporteros.

Según lo señalado anteriormente, el monitoreo será un tema de debate de primer orden en la próxima CEP. Por la experiencia con otras convenciones anticorrupción, sabemos que los procedimientos de evaluación son un importante catalizador para lograr una reforma genuina. Asimismo, promueven la documentación y el intercambio de buenas prácticas. Los donantes pueden ayudar a crear un mecanismo de monitoreo efectivo y flexible mediante la incidencia bilateral e internacional, el financiamiento de evaluaciones piloto y la promoción de la participación de la sociedad civil en los debates de grupos de trabajo.

Como descripción de estándares internacionales comunes, la UNCAC es una valiosa herramienta para simpatizantes del movimiento anticorrupción a nivel doméstico e internacional. Será tentador tratar a la UNCAC como receta para la reforma anticorrupción. Sin embargo, a la larga quizás convenga mejor usar el tratado y sus estructuras complementarias para promover la alineación de actividades de donantes con las prioridades nacionales, y facilitar la documentación y la diseminación entre Estados parte del conocimiento derivado de las experiencias de cada uno con la reforma.

## **Enlaces y recursos**

Página web sobre la UNCAC del Centro de Recursos Anticorrupción U4 (en inglés) [www.u4.no/themes/uncac/main.cfm](http://www.u4.no/themes/uncac/main.cfm)

Página web sobre UNCAC de Transparency International (en inglés) [http://www.transparency.org/global\\_priorities/international\\_conventions/projects\\_conventions/uncac](http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions/projects_conventions/uncac)

Página web sobre corrupción de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (en inglés) <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption.html>

Informe de U4 (2007), Recuperación de activos: Principio fundamental de la UNCAC (en inglés): <http://www.u4.no/themes/uncac/asset-recovery.cfm>

Transparency International (2006), Informe sobre el proceso de seguimiento a la Convención de la ONU contra la Corrupción (en inglés) [http://www.transparency.org/global\\_priorities/international\\_conventions/projects\\_conventions/uncac/uncac\\_monitoring\\_report](http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions/projects_conventions/uncac/uncac_monitoring_report)

UNODC (2006), Guía legislativa para la aplicación de la UNCAC [http://www.unodc.org/pdf/crime/convention\\_corruption/cosp/Ebook/Vo653443s.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/cosp/Ebook/Vo653443s.pdf)

UNODC (publicación próxima), Guía de asistencia técnica para la ejecución de la UNCAC