

## La UNCAC en breve

### Una guía breve a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción para personal de embajadas y agencias donantes

Esta guía presenta una introducción para el personal de embajadas y agencias donantes a nivel de país sobre lo que puede significar para su desempeño la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC).

Su propósito es aumentar la difusión del contenido de la UNCAC así como su uso potencial. Dado que la UNCAC es un instrumento relativamente nuevo, esta guía también identifica áreas que requieren más investigación conforme avance su utilización.



#### ¿Qué es la UNCAC?

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) es un tratado internacional anti-corrupción adoptado por la Asamblea General de la ONU en octubre de 2003. Representa un logro notable: una respuesta mundial a un problema mundial. Con 165 países sujetos a la UNCAC hasta ahora (hasta el 24 de diciembre de 2012), la Convención es única no sólo por su cobertura mundial sino también por el alcance de sus disposiciones, que reconocen la importancia de medidas tanto preventivas como punitivas. También aborda la naturaleza transnacional de la corrupción, con disposiciones relativas a la cooperación internacional y a la devolución del producto de la corrupción. Los Estados Parte (aquellos que han ratificado la Convención) están asimismo obligados a ayudarse entre sí para prevenir y combatir la corrupción por medio de asistencia técnica (definida de forma amplia para incluir recursos financieros y humanos, capacitación e investigación). La Convención también convoca a la participación de los ciudadanos y de organizaciones de la sociedad civil en los procesos de rendición de cuentas, y subraya la importancia del acceso a la información de los ciudadanos. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en Viena actúa como secretaría de la UNCAC.

#### ¿Cuál es el contenido de la UNCAC?

¿Qué implica en la práctica la implementación de la UNCAC? ¿Cuáles son sus principales disposiciones? A continuación se presenta una descripción de los capítulos substantivos

de la Convención, así como un análisis de lo que la UNCAC puede y no puede hacer. Es importante apuntar que muchas de las disposiciones de la UNCAC son obligatorias, mientras que a la aplicación de otras “se insta encarecidamente” o es opcional (véase el Anexo para una visión general de las disposiciones obligatorias). Adicionalmente, la mayor parte de las disposiciones de la Convención hacen referencia a trabajar dentro de los principios de la legislación interna del Estado, lo que deja un espacio notable para interpretaciones diferentes de los requisitos de la Convención en un país determinado. Los capítulos clave de la Convención se describen a continuación, incluyendo cómo se hará seguimiento a su implementación.

#### Capítulo II: Medidas preventivas

Los Estados Parte están obligados a adoptar políticas coordinadas que prevengan la corrupción y a designar un ‘ente o entes’ para coordinar y supervisar su implementación.<sup>1</sup> Las políticas preventivas tratadas por la Convención incluyen medidas tanto para el sector público como para el sector privado. Estas políticas incluyen, entre otras, compras transparentes y administración financiera bien fundada, una función pública basada en el mérito que incluya regímenes claros de conflicto de intereses, acceso efectivo a la información pública, auditoría y otros estándares para las empresas privadas, un poder judicial independiente, la participación activa de la sociedad civil en los esfuerzos por prevenir y combatir la corrupción, y medidas para prevenir el lavado de dinero.

#### Capítulo III: Penalización y aplicación de la ley

Los Estados Parte están obligados a tipificar como delito el soborno (tanto el dar un beneficio indebido a un funcionario público nacional, internacional o extranjero como el que un funcionario público nacional acepte un beneficio indebido) y la malversación de fondos públicos. Otros delitos cuya tipificación como tales por parte de los Estados Parte es obligatoria incluyen la obstrucción de la justicia, y la ocultación, conversión o transferencia del producto de delitos. Las sanciones abarcan a quienes participan en y a quienes intentan cometer delitos de corrupción.

## VERIFIQUE SI EL PAÍS DONDE TRABAJA ES PARTE DE LA CONVENCIÓN

Países que han firmado y ratificado la UNCAC (listas actualizadas al 26 de diciembre de 2012)

Afganistán, Albania, Angola, Antigua y Barbuda, Argelia, Argentina, Armenia, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Belarús, Bélgica, Benín, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Brasil, Brunei Darussalam, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camboya, Camerún, Canadá, Chile, China, Chipre, Colombia, Comoras, Congo, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croacia, Cuba, Dinamarca, Djibouti, Dominica, Ecuador, Egipto, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Etiopía, Federación de Rusia, Fiji, Filipinas, Finlandia, Francia, Gabón, Georgia, Ghana, Grecia, Guatemala, Guinea-Bissau, Guyana, Haití, Honduras, Hungría, Islandia, Islas Cook, Islas Marshall, Islas Salomón, India, Indonesia, Irán, Iraq, Irlanda, Israel, Italia, Jamaica, Jordania, Kazajstán, Kenya, Kirguistán, Kuwait, Lesotho, Letonia, Líbano, Liberia, Libia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Macedonia, Madagascar, Malasia, Malawi, Maldivas, Malí, Malta, Marruecos, Mauritania, Mauricio, México, Micronesia, Mongolia, Montenegro, Mozambique, Myanmar, Namibia, Nauru, Nepal, Nicaragua, Níger, Nigeria, Noruega, Países Bajos, Pakistán, Palau, Panamá, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Qatar, Reino Unido, República Centroafricana, República de Corea, República de Moldova, República Democrática del Congo, República Democrática Popular Lao, República Dominicana, Rumania, Rwanda, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Serbia, Seychelles, Sierra Leona, Singapur, Sri Lanka, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Swazilandia, Tanzania, Tailandia, Tayikistán, Timor-Leste, Togo, Trinidad y Tobago, Túnez, Turkmenistán, Turquía, Ucrania, Uganda, Unión Europea, Uruguay, Uzbekistán, Vanuatu, Venezuela, Vietnam, Yemen, Zambia, Zimbabwe

### Países que han firmado pero aún no han ratificado la UNCAC:

Alemania, Arabia Saudita, Barbados, Bhután, Guinea, Japón, Nueva Zelanda, República Árabe Siria, República Checa, Sudán

Si el país en el cual trabaja no está entre aquellos enumerados, su embajada/ministerio/agencia donante debe averiguar las razones de ello y emprender diálogo con el gobierno socio para apoyar que se adhiera a la UNCAC.

Si el país en el cual trabaja ha firmado pero no ha ratificado la Convención, esto generalmente significa que la base legal para su adopción no está lista todavía. En este caso, su embajada/ministerio/agencia donante debe averiguar las razones de ello y emprender diálogo con el gobierno socio acerca de la ratificación de la UNCAC y apoyar los cambios legislativos necesarios por medio de la asesoría jurídica y otra asistencia, según se requiera.

Si el país en el cual trabaja está entre aquellos que han ratificado la UNCAC, hay varias medidas que se pueden emprender para apoyar la implementación de la Convención, tal como se describe en la presente guía.

Los actos cuya tipificación como delitos por los Estados es alentada, más no exigida, incluyen la aceptación de sobornos por funcionarios públicos extranjeros e internacionales, el tráfico de influencias, el abuso de poder, el enriquecimiento ilícito, el soborno y la malversación dentro del sector privado, el lavado del dinero y la ocultación de activos ilícitos. El capítulo III también trata otros asuntos relacionados con la aplicación de la ley y los procesos judiciales, incluyendo la protección de denunciantes y testigos en casos de corrupción, así como reparaciones por la corrupción, tales como el congelamiento de activos y la compensación de víctimas.

### Capítulo IV: Cooperación internacional

Los Estados Parte están obligados a ayudarse entre sí en asuntos criminales transnacionales. Esto incluye, por ejemplo, recopilar y entregar evidencia de corrupción para su uso en procesos judiciales. El requisito de tipificación doble (el presunto delito por el cual se busca la asistencia jurídica mutua debe ser delito tanto en el país solicitante como en el país al que se solicita), que tradicionalmente ha entorpecido la cooperación, ha sido suavizado. La cooperación en asuntos criminales es obligatoria. En asuntos civiles y administrativos es recomendada.

### Capítulo V: Recuperación de activos

Un "principio fundamental" de la Convención, y una de sus principales innovaciones, es el derecho a la recuperación de los activos públicos robados. Según muchos observadores, el capítulo V es el principal "atractivo de venta" de la Convención y la razón por la cual muchos países en desarrollo la han ratificado. Las disposiciones de la UNCAC sientan un marco para que los países adapten su legislación tanto civil como penal para que se facilite rastrear, congelar, confiscar y hacer devolver recursos obtenidos por medio de actividades corruptas. En la mayoría de los casos, el Estado solicitante recibirá los fondos recuperados siempre que pueda comprobar su propiedad. En algunos casos, los fondos podrán ser devueltos directamente a víctimas específicas.

### Capítulo VI: Asistencia técnica e intercambio de información

En la Convención, asistencia técnica generalmente se refiere al apoyo dirigido a ayudar a los países a cumplir con las disposiciones de la UNCAC. El capítulo VI incluye disposiciones relativas a la capacitación, a los recursos materiales y humanos, a la investigación y a compartir información. La Convención alienta a dar capacitación en

temas tales como: métodos de investigación, planificación y formulación de políticas anti-corrupción estratégicas, preparación de solicitudes de asistencia jurídica mutua, administración financiera pública, y métodos empleados para proteger a víctimas y testigos en casos penales. Los Estados Parte también deben tomar bajo consideración ayudarse entre sí para realizar evaluaciones y estudios de las formas, causas y costos de la corrupción en contextos específicos, con miras a formular mejores políticas para combatir el problema.

### **PRESUNCIÓN DE LA INOCENCIA VS. LA OBLIGACIÓN DE PROBAR ...**

El Artículo 20 relativo al enriquecimiento ilícito es controvertido debido a que imputa comportamiento delictivo a personas cuyos activos no se pueden explicar en relación con sus ingresos legales. Esto ha causado críticas de parte de los defensores de los derechos humanos, quienes dicen que tales requisitos echan para atrás la presunción de la inocencia protegida en muchos sistemas legales. Los defensores de la disposición argumentan que los fiscales aún tienen la obligación de probar ya que deben demostrar, sin lugar a duda razonable, la falta de vías legales para la acumulación de riqueza sobrante.

### *Evaluación de la implementación*

La decisión sobre el mecanismo para evaluar la implementación de la UNCAC fue tomada en la Tercera Conferencia de los Estados Parte en Doha, Qatar, en noviembre de 2009. Los Estados Parte decidieron crear un mecanismo de evaluación entre pares de múltiples etapas que involucra la evaluación de cada Estado Parte por dos pares. El proceso de evaluación no debe tomar más de seis meses para un país dado en una etapa dada del proceso. Los mecanismos iniciaron su operación en julio de 2010, cuando se reunió por primera vez el Grupo sobre el Examen de la Aplicación de la Convención, que supervisa el mecanismo de evaluación. Para abarcar a todos los países, el proceso está dividido en dos ciclos quinquenales. Los países que serán evaluados en cada año de la primera ronda quinquenal del proceso de evaluación han sido seleccionados.<sup>2</sup> Los capítulos III y IV de la UNCAC serán evaluados en el primer ciclo (2010-2014), mientras el cumplimiento de los capítulos II y V será evaluado durante el segundo ciclo (2015-2019). Así, la evaluación de las medidas de prevención de la corrupción – un foco de interés para muchos países donantes – tendrá lugar más tarde.

Un aspecto crítico es que el proceso de evaluación consta de una revisión documental basada en el informe de autoevaluación de cada parte evaluada, pero sólo prevé visitas al país si el país evaluado lo solicita. No se exige el escrutinio externo por parte de otros actores (por ejemplo, la sociedad civil o expertos académicos), aunque cada Estado Parte tiene libertad para elegir medidas adicionales de este tipo. Sólo los resúmenes ejecutivos de los informes de evaluación de los países serán publicados, a menos que el país evaluado decida lo contrario.

### **LA UNCAC NO ABARCA ...**

A pesar de amplitud de la Convención, hay varias áreas débiles. Por ejemplo, la Convención no aborda con fuerza la corrupción política, una de las principales preocupaciones de los ciudadanos en todo el mundo (véase, por ejemplo, el Global Corruption Barometer de Transparencia Internacional). De hecho, la transparencia en la financiación política es una mera recomendación. La Convención también se abstiene de referirse a ningún sistema político específico y, al hacer esto, omite el papel importante que los parlamentos pueden desempeñar en exigir cuentas a los gobiernos.

### *¿Cómo puede la UNCAC ser empleada por el personal de embajadas y agencias donantes?*

La Convención obliga a los Estados Parte a “[i]ntensificar su cooperación en los diversos planos con los países en desarrollo con miras a fortalecer la capacidad de esos países para prevenir y combatir la corrupción.” Aunque la UNCAC establece estándares acordados a nivel internacional, no debe confundirse con una guía detallada para hacer reformas anticorrupción. En cambio, los líderes de cada país deben definir sus prioridades y la secuencia adecuada de pasos para la implementación.

El mayor desafío para los países donantes podría ser mantener la Convención en una posición central en el diálogo político y en los programas de asistencia técnica con los gobiernos socios y con otros actores interesados para promover reformas basadas en planes y prioridades establecidos por cada país y para coordinar de manera efectiva alrededor de este tema.

### *¿Cómo emplear la UNCAC en el diálogo político sobre corrupción y reforma anticorrupción?*

La UNCAC refuerza las iniciativas existentes de los donantes en el ámbito de la anticorrupción. Los principios anti-corrupción del DAC de la OCDE, por ejemplo, hacen eco del enfoque holístico de la UNCAC, llamando a prestar atención tanto al lado de la oferta como al lado de la demanda del problema. La UNCAC promueve implícitamente la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo al ofrecer un marco acordado en común para proveer apoyo, y al promover la rendición de cuentas y la transparencia – dos conceptos transversales de la Declaración.<sup>3</sup> Adicionalmente, las medidas preventivas de la Convención reflejan principios ampliamente reconocidos de la agenda de buen gobierno. Algunos asuntos a tomar en cuenta:

**Diálogo sobre políticas de alto nivel:** Los compromisos para prevenir y combatir la corrupción se deben sustentar en un diálogo sobre políticas de alto nivel entre los gobiernos socios, los donantes y la sociedad civil. La implementación de la UNCAC puede brindar una base neutral para el diálogo cuando las intervenciones de los

donantes podrían haber sido percibidas anteriormente como “moralizantes” o como interferencia externa en asuntos internos. Las prioridades de reforma de cada gobierno deben ser usadas como base para el diálogo constructivo.

**Indicadores y parámetros de progreso en los acuerdos de ayuda al desarrollo:** La ratificación de la UNCAC obliga a los Estados Parte a dar pasos concretos hacia su cumplimiento. De ahí que las embajadas y agencias donantes pueden ayudar a los países socios a definir indicadores o parámetros de progreso concretos e integrarlos en los acuerdos de asistencia de alto nivel para asegurar el monitoreo regular. Los distintos requisitos de la UNCAC se prestan para este propósito. Sin embargo, al fijar esos parámetros de progreso hay que tener en cuenta las prioridades de reforma del gobierno, y también hay que evaluar no sólo la existencia/introducción de legislación y medidas anti-corrupción sino también el desempeño efectivo.

**Inventario de programas existentes y sus vínculos con la UNCAC:** El personal de embajadas y agencias donantes puede considerar, junto con el país socio, hacer un mapa de los vínculos entre los programas existentes financiados por la ayuda para el desarrollo y la implementación de la UNCAC como una forma de evaluar la pertinencia de las iniciativas actuales.

**Arquitectura de la ayuda al desarrollo:** Las embajadas y las agencias donantes, como parte de los mecanismos de coordinación entre donantes a nivel de país, deben acordar una división de trabajo entre los diferentes foros de diálogo que constituyen la arquitectura de la ayuda en un país socio determinado, e insertar de forma sistemática el cumplimiento con los principios de la UNCAC como un tema primario en el diálogo tanto a nivel macro como a nivel de sectores. Debe promoverse la participación de la sociedad civil en estos foros. Es importante que quienes trabajen al nivel de diálogo de políticas y quienes trabajen a nivel sectorial interactúen y tengan un entendimiento común de cómo se puede promover el cumplimiento de la UNCAC.

## ¿Cómo emplear la UNCAC como un marco para la asistencia técnica?

Aunque es muy amplia y no brinda un plan de acción para la reforma, la UNCAC puede ofrecer un marco organizador para prestar asistencia técnica a los países socios y puede servir de catalizador para una mejor coordinación del trabajo analítico y la asistencia técnica entre los donantes en un país específico. Al elegir apoyar la implementación de la UNCAC, las embajadas y las agencias donantes pueden involucrarse en una gama de actividades, ya sean iniciativas de evaluación a corto plazo para ayudar a preparar el terreno para el diálogo y la asistencia o iniciativas a más largo plazo necesarias para lograr avances significativos en la reducción de la corrupción.

### Ayuda a corto plazo:

- **Estado de la implementación de la UNCAC en el país socio:** Las embajadas y/o entidades donantes podrían iniciar conversaciones con el gobierno socio sobre el estado de implementación de la UNCAC, la existencia de áreas pendientes y las áreas en las que

se requiere apoyo. Es probable que esta información ya esté disponible dado que se solicita a los Estados Parte que realicen autoevaluaciones del progreso en la implementación de la UNCAC. Posibles vías para obtener esta información se presentan en un recuadro más adelante.

- **Apoyo para autoevaluaciones sobre la implementación de la UNCAC:** Los donantes pueden ayudar a sus países socios a completar la lista de verificación de la autoevaluación obligatoria de la UNCAC relativa al cumplimiento de la Convención. Para agregarle valor, este ejercicio, como se describe en una publicación reciente del U4 Anti-Corruption Center (U4 Issue 2009:13), se enfrenta mejor realizándolo de manera amplia (incluyendo y coordinando a los actores interesados pertinentes y alineándolo con otras evaluaciones nacionales y dentro de un diálogo de reforma política). Los donantes también pueden alentar a los Estados a incluir la sociedad civil en este ejercicio y otorgar ayuda para este fin.
- **Análisis de áreas pendientes:** También se pueden considerar medidas alternativas o adicionales a la lista oficial de evaluación. Equipos de funcionarios públicos, juntos con expertos nacionales e internacionales, podrían emplear un análisis de áreas pendientes y omisiones para comparar las políticas existentes con los requisitos de la UNCAC con el objetivo de informar o perfeccionar los esfuerzos y estrategias promovidos por el país para combatir la corrupción. Estos análisis han sido desarrollados por algunos países para llevar a cabo un proceso más incluyente para identificar necesidades de reforma.
- **Mecanismo de evaluación de la UNCAC:** Los requisitos mínimos del mecanismo de evaluación son bastante básicos, y queda por ver hasta qué punto serán capaces de captar la implementación y aplicación efectiva de las políticas anticorrupción. Por lo tanto, es importante que las embajadas en los países que están por evaluarse alienten a sus contrapartes locales a adoptar medidas para aprovechar al máximo el proceso de evaluación, por ejemplo:
  - identificar las necesidades de asistencia técnica
  - invitar a la sociedad civil a participar
  - invitar a los evaluadores a realizar una visita al país
  - publicar los informes de evaluación nacionales completosPara averiguar si su país está en proceso de evaluación, consulte el sitio Web UNCAC de la UNODC (<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG.html>) o la misión de su país ante la ONU en Viena.
- **Apoyo de la sociedad civil:** El escrutinio externo es crucial para evaluar la aplicación e impacto de las reformas gubernamentales. El personal de las agencias donantes y de las embajadas pueden emplear su labor para ayudar a la sociedad civil a participar en los antedichos mecanismos de evaluación y aumentar su capacidad de desempeñar un papel en esos procesos. Esto es tan aplicable a las organizaciones de incidencia como a aquellas que trabajan en temas específicos (tales como análisis de gobernanza, auditorías sociales, etc.), todas las cuales necesitan estar informadas acerca

de los requisitos de la UNCAC que su gobierno ha asumido. En caso de que los gobiernos sean renuentes a permitir la participación de la sociedad civil en las evaluaciones, las organizaciones de la sociedad civil pueden contribuir al debate político produciendo informes alternos sobre el cumplimiento de su país con los compromisos de la UNCAC.

### *Apoyo al fortalecimiento institucional / de capacidades a más largo plazo:*

**Asistencia jurídica especializada:** Los especialistas jurídicos internacionales y regionales pueden ser útiles para ayudar a los gobiernos socios a ajustar la legislación interna y disposiciones institucionales al cumplimiento de los requisitos de la UNCAC.

**Asesores y mentores:** La financiación de asesores y mentores de largo plazo brinda apoyo técnico práctico a las instituciones gubernamentales involucradas en la prevención y control de la corrupción.

**Agregar capacidad técnica:** Para abordar adecuadamente las amplias exigencias de la implementación de la UNCAC y de la asistencia técnica, las diversas instituciones de un país donante deben considerar reunir y coordinar sus capacidades pertinentes (por ejemplo, departamentos jurídicos, entidades superiores de fiscalización, unidades para investigar delitos financieros, y similares).

**Sociedad civil:** La financiación y facilitación de apoyo técnico para la sociedad civil y los medios de comunicación es crucial no sólo para ayudarles a participar de manera proactiva en el diseño e implementación de reformas anticorrupción, sino también para monitorear sistemáticamente la implementación de la UNCAC y la distribución de activos recuperados.

**Sistemas de información para evaluación de la UNCAC:** Los donantes pueden apoyar a los países socios a hacer que su participación en el mecanismo de evaluación sea un ejercicio efectivo de monitoreo. Se necesita hacer especial énfasis en la creación de sistemas de información apropiados, efectivos y de acceso público que permitan el seguimiento “externo” (por ejemplo, por el parlamento, la sociedad civil o la academia).

**Análisis de la corrupción y las reformas relacionadas en los países socios:** Aunque no siempre se acoge con entusiasmo, el análisis permanente de la evolución de la dinámica y las formas de corrupción en un país dado y de la efectividad de las reformas para tratar el problema provee las bases para realizar con buenos fundamentos la formulación de políticas y la evaluación de reformas.

**Conocimiento y aprendizaje:** Los donantes pueden apoyar la creación de foros para la difusión de las lecciones aprendidas por medio de la experiencia, dentro de y entre países. Dada la existencia de convenciones y redes nacionales que precedieron a la UNCAC, ya hay una práctica existente de asistencia mutua que puede potencialmente ser transferida, en algún grado, a la implementación de la UNCAC. Los donantes deben explorar caminos para fortalecer esta práctica de cooperación sur-sur – alianzas entre países en desarrollo. Los donantes también deben invertir en evaluar las lecciones aprendidas de los

esfuerzos de reforma donde sea apropiado.

### *Asuntos a seguir explorando:*

- **Integración:** La inserción de la anti-corrupción como aspecto fundamental en los programas de gobernanza y programas sectoriales está en un lugar alto en la agenda de muchas agencias donantes. Se requiere explorar en qué medida la UNCAC puede servir para este propósito. A nivel de país, esto también es aplicable al potencial de la UNCAC como una herramienta para insertar medidas anti-corrupción en los planes de desarrollo nacionales y en las políticas sectoriales de los gobiernos socios.
- **La UNCAC como marco para la coordinación:** Los Estados Parte de la UNCAC, así como el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, han promovido repetidamente la necesidad de la coordinación entre donantes con base en la UNCAC. En la Resolución 2/4 de la UNCAC (<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP-session2-resolutions.html>), se alienta a los países socios a involucrar personas de contacto para la asistencia técnica, y se solicita a los países donantes emprender marcos de asistencia técnica coordinada de múltiples años de duración para la UNCAC. Sin embargo, hay que prestar cuidadosa atención para asegurar que la coordinación alrededor de la UNCAC se realice de manera efectiva en el contexto de otros mecanismos de coordinación a nivel de país. Como la coordinación entre donantes normalmente tiene lugar con base en los planes de desarrollo o estrategias de reducción de la pobreza nacionales, es posible que las obligaciones anti-corrupción bajo la UNCAC puedan ser abordados mejor al integrarlas en dichos documentos de estrategia en vez de relegarlas a un foro o plan aparte.

## ¿Cómo emplear la UNCAC para tratar los motores internacionales de la corrupción?

Debido a su amplia cobertura (incluyendo medidas anti-corrupción internacionales tales como la asistencia jurídica mutua) y alcance internacional, la UNCAC es muy apropiada para abordar la naturaleza cada vez más mundial de la corrupción y las transferencias de dinero transnacionales que ocultan su producto. Sin embargo, para que este potencial se realice plenamente, los países donantes también deben actuar en casa. Asimismo, para entablar un diálogo creíble con los gobiernos socios en relación con la corrupción, es necesario que las embajadas y agencias donantes ejerzan liderazgo por medio del ejemplo. El personal de las embajadas y los donantes a nivel de país puede:

**Asegurar que las prácticas de la agencia estén ajustadas a la UNCAC:** El personal de las embajadas y los donantes deben asegurar que sus prácticas organizacionales sean consistentes con los estándares de la Convención (por ejemplo, abordar el manejo de pagos de facilitación, conflictos de interés, transparencia en la financiación, etc.).

**Atender los motores internacionales de la corrupción:** Es particularmente importante que los países donantes

## CONOZCA LO QUE SU GOBIERNO SOCIO ESTÁ HACIENDO PARA IMPLEMENTAR LA UNCAC ...

Las embajadas y agencias donantes deben pedir a los gobiernos socios suministrar información relacionada con la UNCAC. Esto incluye el informe MEA de país completo para los países que hayan completado su evaluación y, para quienes no lo hayan hecho, sus respuestas a la autoevaluación de la UNCAC, particularmente su identificación de necesidades de asistencia técnica. Esta información puede ser una base útil para el diálogo. (La responsabilidad de coordinar el proceso de evaluación y preparar esta información frecuentemente está encabezada por el Ministerio de Justicia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Oficina de la Presidencia y/o una entidad anticorrupción.) Los gobiernos socios no están obligados a suministrar esta información, pero deben estar interesados en hacerlo si esperan apoyo para sus esfuerzos.

Cuando los gobiernos socios no tienen una oficina de contacto identificada para la UNCAC, las embajadas pueden elegir dirigirse a su propia misión ante la ONU en Viena para contactar la misión de un país socio allí. Esto puede ser engorroso, pero como las responsabilidades relativas a la UNCAC a nivel de país a menudo parecen ser poco claras u ocultas, estos canales pueden crear una presión útil sobre los Estados Parte para que sean más transparentes con su información, especialmente si están buscando ayuda.

Aunque la respuesta de un país a la autoevaluación puede servir como una primera base y motivación para el diálogo, bien puede no ser suficiente para definir prioridades para la asistencia anticorrupción. Como señala una publicación reciente del U4 Anti-Corruption Center (U4 Issue 2009:13), la información recopilada por medio de autoevaluaciones puede tener varios defectos potenciales, incluyendo el sesgo ejecutivo, coordinación insuficiente entre instituciones cuando se recopila la información, presentar implementación de jure en vez de implementación de facto, y reflejar de manera insuficiente las prioridades de reforma nacionales. Por ejemplo, sólo unos pocos gobiernos incluyen las necesidades de asistencia técnica de la sociedad civil y otros actores no ejecutivos (por ejemplo, los parlamentos). Como resultado de esto, quienes prestan asistencia deben tomar bajo consideración si esfuerzos anti-corrupción diferentes a aquellos identificados en la lista de verificación de la UNCAC pueden ser apropiados. En todo caso, es aconsejable recopilar otras evaluaciones relacionadas con la UNCAC que estén disponibles, tales como el análisis de áreas pendientes y omisiones de la UNCAC o los informes de la sociedad civil mencionados anteriormente.

traten los motores internacionales de la corrupción llevando los casos de soborno transnacional a juicio, limitando el secreto bancario y brindando capacidad técnica, especialmente en los aspectos internacionales de la asistencia jurídica mutua tales como las reclamaciones para la recuperación de activos. El personal de las embajadas y agencias donantes puede tratar de identificar las trabas existentes entre su país y su país socio en casos de asistencia jurídica mutua y de recuperación de activos, y el personal de las embajadas puede emplear sus canales institucionales para facilitar el frecuentemente engorroso proceso de comunicación entre países. Las embajadas pueden explorar si instituciones de su país de origen pueden apoyar investigaciones en su propio país (el trabajo del Reino Unido con la Comisión Nigeriana para Delitos Económicos y Financieros es un caso ejemplar). Las medidas diplomáticas dirigidas hacia personas sobre quienes existen sospechas de corrupción (como vetar visas) pueden ser perfeccionadas y aplicadas. Las agencias donantes también pueden prestar asesoría con respecto al manejo de los activos repatriados.

## Síntesis – ¿Qué puede hacer y qué no puede hacer la UNCAC?

### Lo que la UNCAC puede hacer:

- La UNCAC ofrece no sólo una base jurídica internacional para la cooperación sino también una herramienta política para el diálogo entre los países y entre los gobiernos y sus ciudadanos.

- La UNCAC brinda conceptos de corrupción universalmente acordados y maneras de tratarla dentro de un solo marco, ofreciendo así una oportunidad para superar los esfuerzos antes fragmentados y a menudo parciales.
- La UNCAC puede fomentar el intercambio internacional de capacidad técnica, buenas prácticas y lecciones aprendidas, y puede ser de ayuda en la coordinación de la ayuda internacional.

### Lo que la UNCAC no puede hacer:

- La UNCAC no es un plan de acción para la reforma anticorrupción. Es una simple recopilación de medidas importantes que, empero, carece de cualquier definición de prioridades o secuencia. La reforma ha de ser diseñada para tratar las formas, manifestaciones y dinámicas de corrupción específicas del país y para encajar en las disposiciones y procedimientos institucionales del país.
- El énfasis en “asistencia técnica” en la UNCAC puede llevar a suponer que los problemas de corrupción pueden ser resueltos simplemente llenando un conjunto estándar de vacíos jurídicos, de procedimiento o de capacidad. Es crucial que los donantes eviten perpetuar esta suposición con la promoción de una receta única para el cumplimiento.
- La ratificación de la UNCAC no constituye en sí misma voluntad política. Aun el potencial de la Convención

para crear presión entre iguales de país a país es limitado cuando está ausente el compromiso de abordar la corrupción. La UNCAC puede ser empleada como una “hoja de parra” – algunos Estados pueden ratificarla simplemente para desviar la crítica de parte de donantes u opositores políticos. Alternativamente, los gobiernos pueden crear una agenda de implementación excesivamente ambiciosa que pronto se desinfla luego de sus primeros fracasos

- La UNCAC no es un fin en sí misma: las evaluaciones

y los esfuerzos de implementación de la UNCAC se pueden percibir como un ejercicio independiente por medio del cual se busca el cumplimiento legal de un acuerdo internacional. Sin embargo, para quienes promueven reformas locales, así como para los actores del ámbito del desarrollo, puede ser entendida y empleada mejor como una herramienta política y técnica adicional, un medio para lograr y apoyar mejor gobernanza al salvaguardar recursos dirigidos a la reducción de la pobreza, un recurso valioso en la búsqueda del desarrollo.

## Notas

1. Al contrario de una interpretación común, la Convención no exige una única estrategia anti-corrupción ni una única comisión anticorrupción.
2. Para averiguar si y cuándo se evalúa un país, consulte el sitio Web UNCAC de la UNODC (<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG.html>) o la misión de su país ante la ONU en Viena.
3. Este vínculo mutuo ha sido reconocido en resoluciones de las Conferencias de los Estados Parte en la UNCAC, así como en el Programa de Acción de Accra, acuerdo posterior a la Declaración de París.

## Lecturas adicionales

### Vínculos útiles

- Página temática relativa a la UNCAC del U4 Anti-Corruption Resource Centre: [www.u4.no/themes/uncac/main.cfm](http://www.u4.no/themes/uncac/main.cfm)
- Página web relativa a la UNCAC de Transparency International: [archive.transparency.org/global\\_priorities/international\\_conventions/projects\\_conventions/uncac](http://archive.transparency.org/global_priorities/international_conventions/projects_conventions/uncac)
- Página web relativa a la UNCAC de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito: [www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html)
- UNCAC Civil Society Coalition: [www.uncaccoalition.org](http://www.uncaccoalition.org)
- Asset Recovery Knowledge Centre: [www.assetrecovery.org](http://www.assetrecovery.org)
- UNODC/World Bank Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: [star.worldbank.org/star](http://star.worldbank.org/star)

### Recursos

- U4 Issue (2009:13), *Maximising the Potential of UNCAC Implementation: Making use of the self-assessment checklist* [www.u4.no/document/publication.cfm?3484=maximising-the-potential-of-uncac-implementation](http://www.u4.no/document/publication.cfm?3484=maximising-the-potential-of-uncac-implementation)
- U4 Issue (2009:3), *How Prepared Are We to Assess Real Implementation of Anti Corruption Conventions? Lessons from the Americas*

[www.u4.no/document/publication.cfm?3331=how-prepared-are-we-to-assess-real-implementation](http://www.u4.no/document/publication.cfm?3331=how-prepared-are-we-to-assess-real-implementation)

- U4 Background paper (2007:1), *How Can Technical Assistance Support the Implementation of UNCAC?* [www.u4.no/document/publication.cfm?3561=how-can-technical-assistance-support-the](http://www.u4.no/document/publication.cfm?3561=how-can-technical-assistance-support-the)
- U4 Brief (2008:1), *Anti-corruption Policy Making in Practice: Implications for implementing UNCAC* [www.u4.no/document/publication.cfm?2915=anti-corruption-policy-making-in-practice](http://www.u4.no/document/publication.cfm?2915=anti-corruption-policy-making-in-practice)
- U4 Brief (2009:25), *Exploring the Links between UNCAC and the Paris Declaration* [www.u4.no/document/publication.cfm?3489=exploring-the-links-between-uncac-and-the-paris](http://www.u4.no/document/publication.cfm?3489=exploring-the-links-between-uncac-and-the-paris)
- Véase también el anexo en la página siguiente: *Lista de verificación de acciones clave requeridos a los Estados Parte de la UNCAC*

## Anexo

### Lista de verificación de acciones requeridas de los Estados Parte de la UNCAC

O=Obligatoria

PA = Procurará aplicar

(Las disposiciones que los Estados “tomarán bajo consideración” son opcionales y no se incluyen en este resumen.)

### Medidas preventivas

- Asegurar la existencia de un ente o entes para prevenir la corrupción (por medio de divulgación del conocimiento, y supervisando/coordinando las políticas preventivas) (Artículo 6, O)
- Crear un sistema de mérito para su función pública (Artículo 7, PA)
- Promulgar un código de conducta para todos los funcionarios públicos y esforzarse por exigir a los funcionarios divulgar las actividades externas, empleo, inversiones, activos y regalos que puedan reflejar un conflicto de interés, etc. (Artículo 8, PA)
- Exigir a los funcionarios públicos hacer declaraciones de activos (Artículo 8, PA)



U4 es un centro de recursos de base virtual orientado a los donantes que desean abordar eficazmente los problemas de corrupción que se presentan en su labor. El centro es administrado por el Chr. Michelsen Institute, una fundación privada de investigación sobre el desarrollo internacional y políticas, y está financiado por las Agencias Aliadas: ACDI (Canadá), AusAID (Australia), BTC (Bélgica), DFID (Reino Unido), GIZ (Alemania), Norad (Noruega), Asdi (Suecia) y el Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia. Los puntos de vista expresados en el presente trabajo corresponden a los criterios del autor(es), y no reflejan necesariamente las opiniones de las Agencias Aliadas al U4. Derecho de autor 2013 – Centro de recursos anticorrupción U4.

- Crear un sistema de compras estatales basada en la transparencia, la competencia y criterios de selección objetivos y con recursos legales para las violaciones (Artículo 9, 0)
- Mejorar la transparencia en la administración pública por medio de medidas como la publicación de información y la simplificación de los procedimientos para obtener acceso a dicha información (Artículo 10, 0)
- Prevenir la corrupción entre los miembros del poder judicial por medio de medidas tales como reglas de conducta (Artículo 11, 0)
- Tomar medidas para mejorar los estándares de contabilidad y auditoría en el sector privado (Artículo 11, 0)
- Promover la participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción por medio de, por ejemplo, asegurar el efectivo acceso a la información (Artículo 13, 0)
- Instituir un esquema regulatorio comprehensivo para prevenir el lavado de dinero y tomar bajo consideración la creación de una unidad de inteligencia financiera para recibir, analizar y divulgar informes de transacciones sospechosas (Artículo 14, 0)
- Asegurar que las sanciones por actos corruptos reflejen la gravedad del delito, que las inmunidades para los funcionarios públicos no sean demasiado amplias, y que si el procesamiento es discrecional que la discreción se ejerza con la debida consideración de la necesidad de desalentar la corrupción (Artículo 30, 0)
- Tomar medidas para asegurar la protección de los denunciantes (Artículo 32, 0)
- Crear procedimientos para congelar, secuestrar y confiscar el producto de actos corruptos y permitir que aquellos lesionados por actos corruptos inicien una acción por daños (Artículos 31 y 35, 0)
- Eliminar cualquier obstáculo a la investigación de la corrupción creado por las leyes del secreto bancario (Artículo 40, 0)

### *Penalización y aplicación de la ley*

- Prohibir que un funcionario público nacional ofrezca o solicite un soborno (Artículo 15, 0)
- Prohibir que a un funcionario público nacional se le prometa, ofrezca o dé un soborno (Artículo 16, 0)
- Prohibir la malversación (Artículo 17, 0)
- Prohibir el lavado de dinero (cuando el producto de un delito se transfiere intencionalmente con el propósito de ocultar o camuflar su origen ilícito) (Artículo 23, 0)
- Asegurar que la obstrucción de investigaciones de la corrupción y los intentos por cometer actos corruptos sean delitos penales (Artículos 25 y 27, 0)
- Disponer una ley de prescripción con un plazo largo para el soborno y otros actos corruptos, y disponer su suspensión cuando un infractor haya evadido el procesamiento (Artículo 29, 0)

### *Cooperación internacional*

- Cooperar con otros gobiernos en investigaciones anticorrupción, juicios y procesos judiciales en relación con delitos de la Convención (Artículo 46, 0)
- Mejorar la efectividad de la comunicación entre las instituciones de aplicación de la ley para facilitar el intercambio seguro y rápido de información. (Artículo 48, 0)

### *Recuperación de activos*

- Exigir a las instituciones financieras realizar un mejor escrutinio de las cuentas mantenidas por o en nombre de funcionarios públicos prominentes (Artículo 52, 0)
- Asegurar que el producto de actos corruptos cometidos en otros Estados pueda ser confiscado y devuelto (Artículos 55 y 57, 0)

### *Asistencia técnica*

- Implementar programas de capacitación para el personal responsable de prevenir y combatir la corrupción (Artículo 60, S)
- Realizar esfuerzos concretos por mejorar la asistencia financiera, material y técnica para apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo por implementar la Convención (Artículo 62, 0)