

Una mirada detallada sobre la CNUCC

Contexto

Después de completarse la *Convención de las Naciones Unidas sobre Delincuencia Transnacional Organizada* en 2000, las Naciones Unidas reconocieron que se hacía necesario un instrumento jurídico más eficaz para combatir la corrupción. La *Declaración de Viena sobre la Delincuencia y la Justicia: Frente a los retos del siglo XXI*, aprobada en el X Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (10-17 abril 2000), llamaba por un nuevo instrumento para enfrentar la corrupción. La Declaración recalca la urgente necesidad de elaborar, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, un nuevo instrumento jurídico internacional eficaz con el fin de combatir la corrupción que fuera diferente de la *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada*. Ese llamado recibió el apoyo de los estados miembros en la IX sesión de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, que siguió inmediatamente después (18-20 abril 2000).

En respuesta, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la resolución 55/61 (4 diciembre 2000), solicitándole al Secretario General un informe en el que se analicen los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes y otros documentos y recomendaciones que abordan la corrupción, para ser considerados en la décima sesión de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal. La Asamblea General también le pidió al Secretario General que convocara un grupo intergubernamental sin límite de peritos de los estados miembros de la ONU encargado de preparar un anteproyecto de atribuciones o mandato para la negociación del futuro instrumento jurídico contra la corrupción. Además, en resolución 55/188 (20 diciembre 2000), la Asamblea General propuso que el grupo de peritos examine la cuestión de la transferencia ilegal de fondos y la repatriación de dichos fondos a los países de origen.

En consecuencia, la X sesión de la Comisión de Prevención de la Delincuencia (Viena, 8-17 mayo 2001) trató el tema "Progreso realizado en la acción mundial contra la corrupción" y estudió el informe del Secretario General. La Comisión acordó que el grupo de peritos se reuniera en Viena, del 30 de julio – 3 de agosto 2001, para estudiar posibles puntos que debería incluir el anteproyecto de atribuciones o mandato, incluso el fortalecimiento de la cooperación internacional para prevenir y combatir la transferencia de fondos de origen ilícito y promover formas y medios a fin de permitir la devolución de dichos fondos.

Temas principales de la Convención

- La Convención trata: derecho penal, transparencia, asistencia técnica y medidas preventivas.
- El anteproyecto de Convención tiene 85 artículos y abarca los siguientes campos:

- Capítulo I: Disposiciones generales (artículos 1-4);
 - Capítulo II: Medidas preventivas (artículos 5-14, artículos 15-18 están eliminados por el momento);
 - Capítulo III: Penalización, sanciones y rectificaciones, confiscación y embargo, jurisdicción, responsabilidad de las personas jurídicas, protección de testigos y víctimas y aplicación de las disposiciones emanadas de la convención (artículos 19-50);
 - Capítulo IV: Promoción y fortalecimiento de la cooperación internacional (artículos 50-59);
 - Capítulo V: Prevención y combate de la transferencia de fondos de origen ilícito derivados de actos de corrupción, incluso el blanqueo de fondos y la devolución de dichos fondos (artículos 64-69);
 - Capítulo VI: Asistencia técnica, capacitación y recopilación, intercambio y análisis de información (artículos 73-75);
 - Capítulo VII: Mecanismos de vigilancia de la implementación (artículos 76-77);
 - Capítulo VIII: Cláusulas finales (artículos 78-85)
- El Anteproyecto de Convención define ‘corrupción’ como sigue (**Artículo 2-1**): *No obstante los actos de corrupción reconocidos en general en diversas jurisdicciones, el uso del término “corrupción” en esta Convención incluirá actos tales como los estipulados en esta Convención y constituirán delitos en virtud del capítulo III, ya sea que se atribuyan a un funcionario público o privado, y cualquier otro acto que el Estado Parte pueda haber declarado delito o definido como actos de corrupción en virtud de su legislación interna o pueda declarar delito o definir de tal forma en el futuro. Nada en la presente Convención limita declarar delitos en el futuro otros actos de corrupción o la adopción de medidas para combatir tales actos.*
- El Anteproyecto de Convención define ‘funcionario público’ como sigue (**Artículo 2-a**): *(i) toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado Parte, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, sea cual sea la antigüedad de esa persona en el cargo; (ii) toda otra persona que desempeñe una función pública, incluso para un organismo público o una empresa pública, o que preste un servicio público, según se defina en el derecho interno del Estado Parte; (iii) toda otra persona definida como “funcionario público” en el derecho interno de un Estado Parte. No obstante, a los efectos de algunas medidas específicas contenidas en el capítulo II [Medidas Preventivas] de la presente Convención podrá entenderse por, “funcionario público” toda persona que desempeñe una función pública o preste un servicio público según se defina en el derecho interno del Estado Parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento jurídico de ese Estado Parte.*

- La Convención - por primera vez - provee un marco, aunque no sea obligatorio, para declarar delito el soborno en el sector privado, para tomar medidas destinadas a mejorar la integridad de las empresas, y disposiciones para declarar delito *inter alia* el tráfico de influencia (la llamada 'corrupción indirecta').

Temas de preocupación

- La Convención incluye disposiciones innovadoras sobre la devolución de los bienes a su país de origen, precedidas por una declaración de que eso es un "principio fundamental" de la Convención. También se incluyen disposiciones para mejorar la co-operación internacional en materia de extradición y asistencia judicial mutua en relación a delitos de corrupción y blanqueo de dinero. **Sin embargo, muchos países desarrollados insisten en doble criminalidad antes de que se preste dicha asistencia – es decir que tanto el país requirente como el país requerido deben tener delitos comparables en su derecho penal.** Este es particularmente así en el caso de EE.UU., que tiene 110 de esos convenios. Al mismo tiempo, muchos estados en desarrollo indican que las diferencias en sistemas jurídicos, la diversidad cultural y los diferentes niveles de desarrollo de los Estados se deben tomar en cuenta cuando se trate de armonizar en forma apropiada en ese campo.
- Si bien los funcionarios públicos nacionales caen bajo la jurisdicción de los tribunales de su país, no hay un **tribunal comparable para funcionarios** de las Naciones Unidas y otras organizaciones públicas internacionales.
- En virtud de la Convención, los gobiernos tienen una gran libertad de acción para decidir si incorporar las disposiciones de la Convención a su derecho nacional y la forma cómo hacerlo. La necesidad de asegurar la implementación de disposiciones obligatorias hace que sea esencial mantener un seguimiento eficaz de la Convención, en particular *vigilancia independiente* por organizaciones de la sociedad civil en los países signatarios. Una decisión respecto de los procedimientos para esto se tomará después que la Convención entre en vigor.

Lo que dice Transparencia Internacional...

- TI recalca que la Convención debe abordar el **soborno del sector privado**, ya que la tolerancia de la corrupción en ese sector socava la confianza pública en el sector privado y puede frustrar el desarrollo sostenible. De acuerdo a TI, la convención debe declarar delito la corrupción en el sector privado tal como en el sector público.
- Sobre **corrupción política**, TI insta a los gobiernos a apoyar y reforzar el Artículo 10 de la Convención, exigiendo que se declaren todas las donaciones financieras de significación entregadas a los partidos políticos, y plantea que ese artículo debe ampliarse para incluir a los candidatos así como a los partidos.

TI también señala la necesidad de que la Convención reconozca el rol de la **sociedad civil** en la lucha contra la corrupción – tanto en el preámbulo como en el capítulo sobre medidas preventivas.

- TI se declara a favor de medidas de **prevención obligatorias** que se deben incluir en la Convención. Tales disposiciones obligatorias son claves para reducir los niveles de corrupción y deben abordar organismos independientes de lucha contra la corrupción; reclutamiento; contratación y promoción de funcionarios públicos; códigos de conducta para los funcionarios públicos; contratación pública y gestión de la hacienda pública; y financiamiento de los partidos políticos.

¿Por qué deben participar los parlamentarios?

- Sin la acción sostenida y dedicada de los parlamentarios, sólo se podrá lograr un progreso nominal.
- Muchas de las principales disposiciones de la convención exigen que los parlamentos no sólo redacten e implementen nuevas leyes sino que deben garantizar el cumplimiento de la nueva legislación. Además, después de la ratificación la Convención será parte de la legislación nacional y, conforme a las constituciones de los grandes estados, que prevalezca sobre las leyes internas. Eso significa que una ley nacional que no cumpla con las normas de la Convención se considerará inválida para los mecanismos de aplicación en la legislación. Los parlamentarios también deben tener en cuenta que, en el caso de la falta de voluntad y/o resistencia de parte de colegas y autoridades de gobierno en redactar legislación que cumpla con la Convención – y -en el caso de no haber disposiciones pertinentes en la legislación nacional, la Convención puede automáticamente ser usada por el sistema judicial.
- Gran parte de la convención tendrá un impacto directo sobre el trabajo y las actividades de los parlamentarios. A continuación una lista de puntos que tendrán un impacto específico sobre los parlamentarios:

- Capítulo II: Medidas preventivas

- Artículo 6 bis, Funcionarios públicos elegidos*

- “Cada Estado Parte también estudiará tomar medidas legislativas y administrativas apropiadas... a fin de prescribir criterios para el nombramiento de funcionarios públicos a cargos públicos por un procedimiento de elección.”

- Artículo 7, Códigos de conducta para funcionarios públicos*

- De interés es el punto 6 que establece “Cada Estado Parte...deberá establecer medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos que hagan declaraciones a las autoridades competentes en relación, entre otras cosas, con empleos,

inversiones, bienes y regalos o beneficios sustanciales que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus funciones como funcionarios públicos.”

-Artículo 10, Financiamiento de los partidos políticos (en su totalidad)

-Artículo 11, Sector privado

“(f)Prevenir los conflictos de intereses imponiendo restricciones apropiadas, durante un período razonable, a las actividades profesionales de ex funcionarios públicos o a la contratación de funcionarios públicos en el sector privado tras su renuncia o jubilación cuando esas actividades o esa contratación estén directamente relacionadas con las funciones desempeñadas o supervisadas por esos funcionarios públicos durante su permanencia en el cargo.”

- Capítulo III: Penalización, sanciones y rectificaciones, confiscación y embargo, jurisdicción, responsabilidad de las personas jurídicas, protección de testigos y víctimas y aplicación de la ley;

-Artículo 19, Soborno de funcionarios públicos nacionales (en su totalidad).

-Artículo 19 bis, Soborno de funcionarios públicos nacionales de una Organización internacional (en su totalidad).

-Artículo 21, Tráfico de influencias (en su totalidad).

-Artículo 22, Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público (en su totalidad).

-Artículo 23, Encubrimiento (en su totalidad).

-Artículo 24, Abuso de funciones (en su totalidad).

-Artículo 25, Enriquecimiento ilícito (en su totalidad).

-Artículo 26, Uso inapropiado de información clasificada o privilegiada (en su totalidad).

-Artículo 28, Beneficios inapropiados (en su totalidad).

-Artículo 40, Proceso, fallo y sanciones

Cuando la gravedad de la falta lo justifique y en la medida en que ello sea concordante con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada Estado parte considerará la posibilidad de establecer procedimientos para inhabilitar, por mandamiento judicial u otro medio

apropiado y por un período determinado por su derecho interno, a las personas condenadas por delitos tipificados con arreglo a la presente Convención para (a) Ejercer cargos públicos...”

-Artículo 48, Cooperación entre autoridades nacionales (en su totalidad)

Grupo de Trabajo de la OMPACC/CNUCC

LISTA DE CONTACTO

Copresidentes

**Senador Edgardo Angara
Esadze**

Senador, Filipinas
Edgardo_angara@hotmail.com
Rm 505, GSIS Building
Financial Center, Pasay City
Filipinas
Tel.: (632) 552-6601
Fax: (632) 552-6601

Dr. Londa

Diputado, Georgia
londaesadze@hotmail.com
8, Rustaveli Ave.
380017- Tbilisi
Georgia
Tel.: (995 32) 23 28 95
Fax: (995 32) 92 22 24

MIEMBROS DEL GRUPO DE TRABAJO

Mary Kathleen King

Senadora, Trinidad y Tobago
c/o Mary King and Associates Ltd.
Crn. Deane and Warner Sts.
St. Augustine
Trinidad y Tobago
Antillas
Tel: +1 011-868-662-9535
Fax: +1 (-011) -868-663-4252

Inder Jit

Ex diputado, India
inderjit@infapublications.com
Jeevan Deep Building, Parliament Street
Nueva Delhi 110001
India
Tel: +91 11-374-6766
Fax: +91 11-374-6788

Shafqat Mahmood

Ex diputado, Pakistán
shafmahmood@hotmail.com

Willibrod Peter Slaa

Diputado, Tanzania
wslaa@hotmail.com
P.O. Box 119
Karatu Tanzania
Tel: 027-0744-36695
Fax: 027-253-4526

Tom Levitt

Diputado, Reino Unido
tomlevittmp@parliament.uk
Cámara de los Comunes
Londres, Inglaterra
SW1A 0AA

Naser Al-Sane

Diputado, Kuwait
P.O. Box 716
Safat Kuwait
13008
naser@alsane.com
Tel: (965) 243-9295 or 2455422
Fax: (965) 246-0959