Naciones Unidas CAC/COSP/2017/10

Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Distr. general
14 de agosto de 2017
Español
Original: inglés

Séptimo período de sesiones
Viena, 6 a 10 de noviembre de 2017
Tema 2 del programa provisional*
Examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Resumen del estado de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: penalización, aplicación de la ley y cooperación internacional

Nota de la Secretaría

1. El establecimiento y el funcionamiento del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción han permitido reunir, sistematizar y difundir un acervo de información sin precedentes que es útil para promover los objetivos de la Convención. El presente estudio actualizado se basa en esa información y contiene un análisis completo de la aplicación de los capítulos III (Penalización y aplicación de la ley) y IV (Cooperación internacional) de la Convención por los 156 Estados partes que en la fecha de redacción se habían examinado en el marco del primer ciclo del Mecanismo de Examen de la Aplicación, iniciado en 2010. Más concretamente, en el estudio: a) se definen y reseñan las tendencias y pautas observadas en la aplicación de los capítulos mencionados, haciendo hincapié en afinidades y variaciones sistemáticas y, cuando proceda, regionales; b) se resaltan, por un lado, los logros y las buenas prácticas y, por otro, las dificultades de aplicación, y se presentan algunos ejemplos de aplicación que se consideran dignos de mención o que ilustran la legislación y la práctica de los Estados partes; y c) se ofrece una visión general de los avances en la comprensión de la Convención y las eventuales diferencias observadas en los distintos exámenes.

2. El estudio pone de relieve los cambios legislativos e institucionales que han caracterizado los marcos de lucha contra la corrupción de la mayoría de los Estados partes en los últimos años y que han permitido promover de manera notable los fines de la Convención. La lucha contra la corrupción parece ser una de las principales prioridades para muchos Gobiernos. En un número considerable de países, las enmiendas legislativas y las reformas estructurales han dado lugar a regímenes de penalización generalmente coherentes y armonizados, resultados tangibles en el ámbito de la aplicación de la ley y la capacidad conexa y fuertes marcos de extradición, asistencia judicial recíproca y cooperación para la aplicación de la ley. En muchos países, estos logros jurídicos y políticos se iniciaron como resultado directo de los exámenes de la aplicación o en el contexto de estos. De ello se desprende que la Convención y los informes elaborados en el marco del Mecanismo de Examen de la Aplicación han desempeñado ya un papel importante puesto que han impulsado el cambio y siguen

* CAC/COSP/2017/1.

Se ruega reciclar

sirviendo de base para el establecimiento de regímenes eficaces de lucha contra la corrupción.

3. No obstante, quedan aún desafíos considerables. Estos abarcan desde los problemas más básicos y los impedimentos prácticos debidos a la falta de experiencia, recursos y capacitación hasta cuestiones técnicas relativas a la formulación de las disposiciones sobre penalización o la incorporación de elementos particulares de la Convención en estructuras procesales complejas.

4. Las lagunas son más evidentes en la aplicación del capítulo III de la Convención, tanto en lo que respecta a la penalización como a la aplicación de la ley, pues en esos ámbitos los Estados están obligados por la Convención a aplicar una variedad de medidas particularmente amplia y multifacética. Impulsados por esa exigencia, así como por las iniciativas concertadas de lucha contra la corrupción emprendidas a nivel mundial en los últimos años, varios países han aprobado nuevas leyes con el fin de cumplir sus obligaciones y mejorar sus disposiciones de derecho penal sustantivo y procesal. Mediante esa nueva legislación, por ejemplo, se ha extendido el espectro de los delitos de corrupción y se han aumentado las sanciones aplicables; se ha ampliado la definición de funcionarios públicos; se ha establecido un régimen relativo a la responsabilidad de las personas jurídicas; se ha reducido el alcance de las inmunidades; se ha ampliado la protección de testigos, peritos, víctimas y denunciantes; y se han reforzado los mandatos y funciones de las autoridades especializadas en la lucha contra la corrupción. En este contexto, se analizaron e incorporaron con eficacia en la legislación nacional conceptos que eran nuevos en algunas jurisdicciones, como el soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas, el enriquecimiento ilícito y el embargo preventivo del producto del delito. Se reforzaron asimismo las medidas auxiliares, por ejemplo con respecto a las consecuencias de los actos de corrupción y la indemnización por daños y perjuicios.

5. Pese a esos esfuerzos, sin embargo, en muchos países hay considerables cuestiones pendientes, en particular en lo tocante a la ejecución inadecuada de medidas que son obligatorias de conformidad con la Convención. Entre ellas figuran no solo las limitaciones del ámbito de aplicación de determinados delitos (por ejemplo, las lagunas relativas a la penalización del soborno de funcionarios públicos nacionales o de la obstrucción de la justicia) y la falta de sistemas de sanción coherentes y disuasivos, sino también el hecho de que no hayan aplicado en absoluto algunas disposiciones (en particular, el delito de soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas, las medidas para identificar, localizar, embargar preventivamente, incautar y administrar bienes, y las medidas de protección de testigos). También se observaron problemas con respecto a la aparente ineficacia de la legislación vigente (por ejemplo, en relación con el blanqueo de dinero o la tipificación de la responsabilidad de las personas jurídicas), los cuales se atribuyen parcialmente a los obstáculos que constituyen las inmunidades para la investigación y el enjuiciamiento o a un ejercicio indebido de las facultades discrecionales. En cuanto a la aplicación de la ley, los problemas surgen a menudo debido a limitaciones relacionadas con la eficiencia, los conocimientos especializados, la capacidad y la independencia de las autoridades especializadas. Por otra parte, no hay suficientes incentivos para cooperar con las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley ni coordinación e intercambio de información eficaces entre organismos, en particular entre los que tienen un mandato de lucha contra la corrupción. Los problemas relacionados con la aplicación de las disposiciones no vinculantes, si bien son menos pronunciados, están igualmente generalizados.

6. La aplicación del capítulo IV parece ser más sencilla y constante, debido en parte a que numerosos países están en condiciones de aplicar directamente las disposiciones de la Convención y a que muchas de estas son de aplicación automática. Otra razón es la experiencia acumulada por muchos Estados partes en materia de cooperación internacional gracias a la práctica que vienen desarrollando desde hace tiempo en esa esfera. Muchos países también confirmaron que cumplían una serie de disposiciones de la Convención (por ejemplo, la celebración de consultas con otros países durante los

procedimientos de asistencia judicial recíproca) sobre la base de la práctica y la concertación de arreglos especiales. Además, los exámenes han puesto de relieve una tendencia a la flexibilización de algunas restricciones jurídicas y procesales en lo que respecta a la prestación de asistencia a las autoridades extranjeras. Por ejemplo, en varios exámenes se observó que se habían flexibilizado los requisitos de prueba en los procedimientos de extradición. Otro ejemplo es la interpretación del requisito de doble incriminación sobre la base de la conducta constitutiva de delito. Por último, un número considerable de Estados partes parece estar en condiciones de aceptar solicitudes en idiomas que no son el idioma o los idiomas oficiales.

7. Algunas de las mayores dificultades en relación con el capítulo IV parecen ser de índole operacional. En este sentido, algunos obstáculos están relacionados con la limitación de los recursos y/o los conocimientos técnicos disponibles para utilizar la videoconferencia con fines de asistencia judicial recíproca o emplear técnicas especiales de investigación, ya sea a nivel nacional o al dar cumplimiento a solicitudes extranjeras. Los exámenes también pusieron de relieve el limitado uso que se hacía de varios mecanismos previstos en la Convención. Por ejemplo, pocos Estados utilizan directamente la Convención como base jurídica autónoma en materia de extradición y aun menos parecen recurrir a la remisión de actuaciones penales como modalidad de cooperación internacional.

8. Durante los exámenes se formularon numerosas recomendaciones relativas a la introducción de nuevas disposiciones y leyes. Algunas de esas recomendaciones versaron sobre la posibilidad de considerar la consolidación y aclaración de la legislación vigente en el contexto de las reformas jurídicas en curso y la adopción de marcos legislativos independientes que previeran medidas para combatir la corrupción. En muchos casos, se formularon recomendaciones sobre la asignación de recursos y las capacidades de los órganos e instituciones encargados de la lucha contra la corrupción, el fomento de la cooperación para la aplicación de la ley y la coordinación interinstitucional, el establecimiento de sistemas adecuados de reunión de datos o tipologías de jurisprudencia, la simplificación de la cooperación internacional y la promoción de una cultura de diálogo abierto entre las jurisdicciones.