

MARCO UNIFORME PARA PREVENIR Y COMBATIR EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN

El 18 de febrero de 2006, las autoridades del Grupo del Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Grupo del Banco Europeo de Inversiones, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo y el Grupo del Banco Mundial acordaron crear el Grupo de Trabajo Anticorrupción de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), encargado de formular un enfoque sistemático y armonizado para combatir la corrupción en las actividades y operaciones de las instituciones miembros. Las autoridades de estas instituciones reconocen que un enfoque unificado y coordinado es esencial para el éxito del esfuerzo compartido dirigido a luchar contra la corrupción e impedir que ésta socave la eficacia de su trabajo.

El Grupo de Trabajo Anticorrupción de las IFI ha convenido en recomendar que los siguientes elementos de una estrategia armonizada de combate contra la corrupción se incorporen en las actividades y las operaciones de las instituciones miembros*.

1. Definiciones de Prácticas Fraudulentas y Corruptas

Para que un enfoque armonizado tenga éxito es crucial establecer un entendimiento común sobre las prácticas prohibidas. A este fin, el Grupo de Trabajo Anticorrupción de las IFI ha acordado, en principio, adoptar las siguientes definiciones normalizadas de prácticas fraudulentas y corruptas para la investigación de tales prácticas en las actividades financiadas por las instituciones miembros.

- Práctica corrupta es el ofrecimiento, entrega, recepción o solicitud, en forma directa o indirecta, de cualquier objeto de valor con el fin de influir indebidamente en las acciones de otra persona.
- Práctica fraudulenta es cualquier acto u omisión, incluida una tergiversación, que consciente o irresponsablemente engañe o intente engañar a una parte para obtener un beneficio financiero o de otro tipo o eludir una obligación.
- Práctica coercitiva es la que perjudica, daña, o amenaza con perjudicar o dañar, en forma directa o indirecta, a cualquier parte o a los bienes de dicha parte para influir indebidamente en las acciones de ésta.
- Práctica de colusión es el acuerdo entre dos o más partes con el fin de alcanzar una finalidad indebida, incluso para influir indebidamente en las acciones de otra parte.

* La Gerencia del FMI apoya y alienta estos esfuerzos de lucha contra la corrupción en los préstamos para proyectos y en el trato con las firmas privadas. A diferencia de las otras instituciones miembros, el FMI no otorga préstamos para proyectos ni préstamos al sector privado. Mantiene procedimientos adaptados a sus propias circunstancias para resolver situaciones potenciales de conducta indebida en su personal y salvaguardar el uso de sus propios recursos.

Cada una de las instituciones miembros determinará la correspondiente implementación dentro de sus políticas y procedimientos pertinentes y en armonía con los convenios internacionales.

2. Principios y Directrices para las Investigaciones

Se reconoce que el descubrimiento, la investigación y las sanciones son esenciales para desalentar eficazmente las actividades corruptas. Todas las investigaciones deben ser minuciosas, profesionales y respetuosas de las partes involucradas. Para promover la consistencia en las prácticas que apliquen las unidades investigadoras de las instituciones miembros, el Grupo de Trabajo Anticorrupción de las IFI ha refrendado los principios y directrices comunes aquí adjuntos para las investigaciones.

3. Intercambio de Información

El Grupo de Trabajo Anticorrupción de las IFI ha reconocido que el intercambio de información pertinente entre las instituciones miembros promoverá un enfoque común y reforzará la cooperación en el tratamiento de los temas de integridad en sus actividades. También es fundamental asegurarse de que se mantenga la confidencialidad de la información, a fin de que los denunciantes y otras personas sigan confiando en su capacidad de comunicarse con las instituciones miembros. El Grupo de Trabajo Anticorrupción de las IFI ha convenido en que las instituciones han de intercambiar información, conforme proceda, en relación con las investigaciones de prácticas fraudulentas y corruptas, de conformidad con estos principios.

4. Análisis Previo con Debida Diligencia en Materia de Integridad

Las instituciones que integran el Grupo de Trabajo Anticorrupción de las IFI reconocen la necesidad de promover prácticas operativas éticas y una buena gobernanza, como parte de sus decisiones sobre la concesión de préstamos y la realización de inversiones, en forma congruente con las normas internacionales. En consecuencia, dicho grupo de trabajo recomienda que, al analizar los temas de integridad en relación con la toma de decisiones sobre préstamos e inversiones en el sector privado, las instituciones miembros se guíen por los principios generales siguientes:

- procedimientos adecuados de “conocer al cliente”, para asegurar la identificación del verdadero propietario
- atento examen de las partes que hayan sido condenadas o estén bajo investigación por delitos graves, hayan sido investigadas o sancionadas por un cuerpo regulador, o estén incluidas en una lista de sanciones reconocida por la institución miembro
- atento examen de las partes involucradas en litigios civiles que comprendan acusaciones de conducta indebida en materia financiera
- atento examen de Personas Políticamente Expuestas, de acuerdo con las recomendaciones del Grupo de Trabajo de Acción Financiera
- identificación de factores mitigantes y aplicación de los convenios que abordan los riesgos de integridad y

- seguimiento continuo de los riesgos de integridad a través de la gestión de la cartera.

5. Reconocimiento Mutuo de las Acciones de Imposición del Cumplimiento

Cada una de las instituciones miembros que integran el Grupo de Trabajo Anticorrupción de las IFI cuenta con un mecanismo diferente para abordar y sancionar las infracciones de sus respectivas políticas anticorrupción. El Grupo de Trabajo Anticorrupción de las IFI admite que el reconocimiento mutuo de estas acciones de imposición del cumplimiento contribuiría en forma sustancial a desalentar y prevenir las prácticas corruptas. Las instituciones miembros estudiarán en mayor detalle la forma en que las demás instituciones pueden apoyar las acciones de cumplimiento e imposición de dicho cumplimiento tomadas por una de dichas instituciones. Como paso inmediato, el Grupo de Trabajo Anticorrupción de las IFI recomienda que cada institución miembro procure exigir que todos los oferentes, patrocinadores u otras firmas o personas que participen en las actividades financiadas por ella informen de cualquier sanción que una institución miembro le haya impuesto a esa firma o persona.

6. Apoyo a las Actividades de los Países Miembros en Materia de Lucha Anticorrupción

El Grupo de Trabajo Anticorrupción de las IFI reconoce que es de fundamental importancia asegurar la integridad dentro de las instituciones miembros, así como en las actividades que ellas financien. El Grupo de Trabajo Anticorrupción de las IFI también apoya las iniciativas de los países miembros y otras partes interesadas, incluidos la prensa y el poder judicial, con el fin de aumentar la transparencia y la responsabilidad, reforzar la gobernanza y combatir la corrupción.

Para ello, el Grupo de Trabajo Anticorrupción de las IFI recomienda que las instituciones miembros sigan elaborando herramientas analíticas diseñadas para evaluar los riesgos de corrupción en países, sectores y regiones individuales, y desarrollando capacidades institucionales para responder a aquellos riesgos. Además, las instituciones miembros, dentro de sus respectivos mandatos, han de procurar definir un enfoque proactivo y coordinado para brindar asistencia a los países miembros y al sector privado en el desarrollo de instituciones y sistemas administrativos y políticas que eliminen las oportunidades de prácticas fraudulentas y corruptas.

El Grupo de Trabajo Anticorrupción de las IFI también recomienda que las instituciones miembros trabajen para reforzar la coordinación sobre gobernanza, integridad y actividades anticorrupción, así como la asistencia técnica con otros donantes, incluso en sus actividades en países individuales, con miras a evitar la duplicación de esfuerzos y maximizar las sinergias. Cuando corresponda, las instituciones miembros también han de brindar asistencia a los organismos ejecutores en la evaluación de los riesgos de integridad entre contratistas potenciales y en la elaboración de mecanismos de buena gobernanza y de lucha anticorrupción.

INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES PRINCIPIOS Y DIRECTRICES PARA LAS INVESTIGACIONES

PREÁMBULO

Las siguientes instituciones han respaldado conjuntamente estos principios y directrices comunes para las investigaciones realizadas por sus respectivas unidades de investigación¹:

- Grupo del Banco Africano de Desarrollo
- Banco Asiático de Desarrollo
- Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
- Grupo del Banco Europeo de Inversiones
- Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo
- Grupo del Banco Mundial

Estos principios y directrices se han de utilizar como guía en la realización de investigaciones, junto con las políticas, reglas, reglamentos y privilegios e inmunidades aplicables de la correspondiente organización².

Para los fines de este documento, el término “Organización” se refiere a todas las instituciones que forman parte de las instituciones arriba mencionadas o están relacionadas con las mismas. En adelante se utiliza el término “Oficina Investigadora” para referirse a las unidades de investigación de cada Organización.

PRINCIPIOS GENERALES

1. Cada Organización tendrá una Oficina Investigadora responsable de realizar investigaciones.

¹ Las unidades de investigación designadas son la Auditoría General del Grupo del Banco Africano de Desarrollo, la División de Integridad del Banco Asiático de Desarrollo, la Oficina del Jefe de Cumplimiento del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, la Inspectoría General del Grupo del Banco Europeo de Inversiones, la Oficina de Integridad Institucional del Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo, y el Departamento de Integridad Institucional del Grupo del Banco Mundial. La Gerencia del FMI apoya y alienta estos esfuerzos de lucha contra la corrupción en la concesión de préstamos para proyectos y en el trato con firmas privadas. A diferencia de las otras organizaciones, el FMI no otorga préstamos para proyectos ni préstamos al sector privado. Mantiene procedimientos adaptados a sus propias circunstancias para resolver situaciones potenciales de conducta indebida en su personal y salvaguardar el uso de sus propios recursos.

² Estas directrices no pretenden conferir, imponer ni implicar ningún deber, obligación ni derecho procesable en un tribunal de justicia o en el marco de un proceso administrativo en la Organización que realice la investigación. Nada de lo estipulado en las directrices ha de interpretarse en el sentido de que afecta los derechos y obligaciones de cada Organización de acuerdo con sus reglas, políticas y procedimientos, ni los privilegios e inmunidades conferidos a cada Organización en virtud de un tratado internacional y de las leyes de los miembros respectivos.

2. El propósito de una investigación a cargo de la Oficina Investigadora es examinar y determinar la veracidad de las denuncias de prácticas corruptas o fraudulentas, según la respectiva definición de cada institución, incluidos, sin que suponga limitación, los proyectos financiados por ella y las denuncias de conducta indebida de sus propios empleados.
3. La Oficina Investigadora mantendrá la objetividad, imparcialidad y ecuanimidad en todas las etapas del proceso de investigación y realizará sus actividades en forma competente y con los niveles más altos de integridad. En particular, la Oficina Investigadora cumplirá sus deberes independientemente de quienes sean responsables de las actividades de operaciones o participen en las mismas, así como independientemente de los empleados susceptibles de ser objeto de investigación; también estará libre de influencias indebidas y del temor de represalias.
4. Cada funcionario de la Oficina Investigadora deberá informar oportunamente a un supervisor acerca de cualquier conflicto de interés efectivo o potencial que dicho funcionario tenga en una investigación en la cual participe, y el supervisor tomará la medida adecuada para solucionar el conflicto.
5. Se establecerán procedimientos adecuados para investigar las denuncias de conducta indebida por parte de cualquier funcionario de una Oficina Investigadora.
6. Cada Organización deberá publicar el mandato y los términos de referencia de su Oficina Investigadora, así como un informe anual en el que se destaquen las actividades de dicha oficina en materia de integridad y lucha contra el fraude y la corrupción, de acuerdo con su(s) política(s) de disponibilidad de información.
7. La Oficina Investigadora deberá tomar medidas razonables para proteger con carácter confidencial cualquier información no pública relacionada con una investigación, incluida la identidad de las partes objeto de la investigación y de las partes que presenten testimonios o pruebas. La manera en que toda la información se guarde y se ponga a disposición de las partes dentro de cada Organización o de partes ajenas a la Organización, incluidas las autoridades nacionales, estará sujeta a las reglas, políticas y procedimientos de dicha Organización.
8. Las conclusiones de las investigaciones deberán basarse en hechos y análisis conexos, que podrán incluir inferencias razonables.
9. Cuando corresponda, la Oficina Investigadora elevará a la administración/gerencia de la Organización recomendaciones derivadas de sus investigaciones.
10. Todas las investigaciones realizadas por la Oficina Investigadora son de naturaleza administrativa.

DEFINICIONES

11. Conducta indebida es la falta de observancia, por un empleado, de las reglas o normas de conducta prescritas por la Organización.

12. El nivel de prueba requerido que se usará para determinar si una denuncia es justificada se define, para los fines de una investigación, como la información que, en su conjunto, demuestre que algo tiene más probabilidad de haber ocurrido que de no haber ocurrido.

DERECHOS Y OBLIGACIONES

Testigos y personas involucradas

13. Un empleado considerado “denunciante” según las reglas, políticas y procedimientos de la Organización no podrá ser sometido a represalia por ésta. La Organización tratará una represalia como otro acto de conducta indebida.
14. La Organización podrá exigir que sus empleados informen de todo presunto acto de fraude, corrupción y otras formas de conducta indebida.
15. La Organización exigirá que sus empleados cooperen con una investigación, contesten preguntas y atiendan a solicitudes de información.
16. Cada Organización ha de adoptar reglas, políticas y procedimientos y, en la medida en que sea legal y comercialmente posible, incluir en sus contratos con terceros disposiciones en el sentido de que las partes involucradas en el proceso de investigación deberán cooperar con una investigación.
17. Como parte del proceso de investigación, se dará a la persona que sea objeto de una investigación la oportunidad de explicar su conducta y presentar información de su parte. La determinación de cuándo se dará tal oportunidad está regida por las reglas, políticas y procedimientos de la Organización.

Oficina Investigadora

18. La Oficina Investigadora ha de realizar la investigación con prontitud dentro de las restricciones de los recursos disponibles.
19. La Oficina Investigadora ha de examinar la información tanto inculpatoria como exculpatoria.
20. La Oficina Investigadora deberá mantener y guardar en forma segura un registro adecuado de la investigación y de la información recabada.
21. El personal de la Oficina Investigadora deberá tomar medidas adecuadas para impedir la divulgación no autorizada de información sobre la investigación.
22. La Oficina Investigadora deberá documentar las constataciones y conclusiones de su investigación.
23. Para los fines de una investigación, la Oficina Investigadora tendrá acceso pleno e irrestricto a todo el acervo pertinente de información, archivos, personal y bienes de la Organización, de conformidad con las reglas, políticas y procedimientos de ésta.

24. En la medida en que lo estipulen las reglas, políticas y procedimientos de la Organización, así como los contratos pertinentes, la Oficina Investigadora tendrá la facultad de examinar y copiar los libros y archivos pertinentes de los proyectos, organismos ejecutores, personas o entidades que participen o procuren participar en actividades financiadas por la Organización, o cualquier otra entidad que participe en el desembolso de fondos de la Organización.
25. La Oficina Investigadora podrá celebrar consultas y colaborar con otras Organizaciones, instituciones internacionales y otras partes pertinentes con el fin de intercambiar ideas, experiencia práctica y conocimientos sobre cómo abordar mejor las cuestiones de interés común.
26. La Oficina Investigadora podrá brindar asistencia a otras Oficinas Investigadoras y compartir información con ellas.

DIRECTRICES SOBRE TEMAS DE PROCEDIMIENTO

Fuentes de denuncias

27. La Oficina Investigadora aceptará todas las denuncias, independientemente de su fuente, incluidas las provenientes de fuentes anónimas o confidenciales.
28. En la medida de lo posible, la Oficina Investigadora acusará recibo de todas las denuncias.

Recibo de denuncias

29. Todas las denuncias serán registradas y examinadas para determinar si se encuadran dentro de la jurisdicción o competencia de la Oficina Investigadora.

Evaluación preliminar

30. Una vez registrada una denuncia, la Oficina Investigadora procederá a evaluarla para determinar su credibilidad, sustancia y verificabilidad. A este fin, se examinará la denuncia para determinar si hay una base legítima que justifique una investigación.

Priorización de casos

31. Las decisiones sobre qué investigaciones se han de emprender se toman de acuerdo con las reglas, políticas y procedimientos de la Organización; las decisiones respecto de qué Actividades de Investigación se han de aplicar en un caso particular corresponden a la Oficina Investigadora.
32. La planificación y la realización de una investigación, así como los recursos asignados al respecto, han de ajustarse a la gravedad de la denuncia y a los posibles resultados del proceso.

Actividad de investigación

33. Cada vez que sea posible, la Oficina Investigadora procurará corroborar la información que posea.
34. Para los fines de estas directrices, las Actividades de Investigación incluyen la recopilación y el análisis de información u otro material de tipo documental, audiovisual, fotográfico y electrónico, las entrevistas a los testigos, las observaciones de los investigadores y otras técnicas de indagación que se requieran para realizar la investigación.
35. La Actividad de Investigación y las decisiones de importancia fundamental han de documentarse por escrito y someterse a revisión por los gestores de la Oficina Investigadora.
36. Con sujeción a las reglas, políticas y procedimientos de la Organización, si en cualquier momento durante la investigación la Oficina Investigadora considera que como medida precautoria o para salvaguardar información sería prudente impedirle temporalmente a un empleado sometido a investigación el acceso a los archivos o la oficina de éste, o recomendar que tal persona sea suspendida de sus funciones, con o sin sueldo y beneficios, o recomendar que se le impongan otros límites en sus actividades oficiales, la Oficina Investigadora deberá remitir el tema a las autoridades pertinentes de la Organización para que se tomen las medidas del caso.
37. En la medida de lo posible, las entrevistas que lleve a cabo la Oficina Investigadora han de ser realizadas por dos personas.
38. A discreción de la Oficina Investigadora, las entrevistas podrán realizarse en el idioma de la persona entrevistada, usando intérpretes conforme proceda.
39. En relación con la información que un testigo u otra persona con intervención en el caso posea, la Oficina Investigadora no pagará a dicho testigo u otra persona por esa información. Con sujeción a las reglas, políticas y procedimientos de la Organización, la Oficina Investigadora podrá hacerse cargo de los gastos razonables en que incurran los testigos u otras fuentes de información para reunirse con la Oficina Investigadora.
40. La Oficina Investigadora podrá contratar a partes externas para que brinden asistencia en sus investigaciones.

CONSTATAIONES DE LA INVESTIGACIÓN

41. Si durante la investigación la Oficina Investigadora no encuentra información suficiente que sustente la denuncia, documentará tales constataciones, cerrará la investigación y notificará a las partes pertinentes según corresponda.
42. Si la Oficina Investigadora encuentra información suficiente que sustente la denuncia, documentará las constataciones de su investigación y las remitirá a las autoridades

pertinentes dentro de la Organización, de conformidad con las reglas, políticas y procedimientos de la Organización.

43. Cuando las constataciones de la investigación efectuada por la Oficina Investigadora indiquen que una denuncia ha sido falsa a sabiendas, la Oficina Investigadora remitirá el tema, conforme proceda, a las autoridades pertinentes de la Organización para la toma de las medidas ulteriores que correspondan de conformidad con las reglas, políticas y procedimientos de la Organización.
44. Cuando las constataciones de la investigación efectuada por la Oficina Investigadora indiquen que hubo incumplimiento, por un testigo o una persona interviniente, de una obligación vigente en virtud del proceso de investigación, la Oficina Investigadora podrá remitir el tema a las autoridades pertinentes de la Organización.

ENVÍO A LAS AUTORIDADES NACIONALES

45. La Oficina Investigadora podrá considerar si procede remitir a las autoridades nacionales competentes información acerca de la denuncia, y solicitará la autorización interna necesaria para hacerlo en los casos en que considere justificado tal envío.

REVISIÓN Y ENMIENDA

46. Toda enmienda a estas Directrices deberá ser aprobada por consenso por las Organizaciones.

PUBLICACIÓN

47. Cualquiera de las Organizaciones puede publicar estos principios y directrices de conformidad con sus políticas de disponibilidad de información.