

I. Las drogas y la corrupción

1. No hay nada que debilite más los esfuerzos encaminados a frenar el comercio de drogas ilícitas que los intentos fructíferos de las organizaciones delictivas de intimidar y sobornar a los funcionarios públicos. No hay nada que socave más la labor de fiscalización internacional de drogas que los numerosos casos de funcionarios corruptos que facilitan el narcotráfico o se involucran en él. No obstante, la violencia y la corrupción son parte integrante de los mercados de drogas ilícitas.

2. La intimidación y la corrupción son los instrumentos más eficaces utilizados por los grupos delictivos organizados para oponerse a la labor de fiscalización de drogas de los organismos de aplicación coercitiva de la ley. Son las dos caras de la misma moneda. Para un grupo delictivo organizado es tan fácil obtener la complicidad de un funcionario público como pagar a alguien para que lo asesine. La intimidación o el soborno de funcionarios públicos es, en última instancia, lo que más poder confiere a las organizaciones delictivas, con frecuencia permitiéndoles eludir la acción de la justicia. La corrupción es un fenómeno pernicioso que tiene consecuencias profundas y perjudiciales para las personas, la sociedad y las instituciones sociales. Suele ser la causa de los resultados desalentadores (o del fracaso absoluto) de la labor de fiscalización de drogas.

3. Cuando se trata de combatir la delincuencia organizada y de poner freno al comercio de drogas ilícitas, la policía, conjuntamente con los funcionarios de justicia penal, hacen frente a una tarea ardua y a menudo peligrosa. Esos funcionarios trabajan incansablemente y con valentía, pero con frecuencia llevan todas las de perder cuando se enfrentan a alguna de las organizaciones delictivas ricas y poderosas implicadas en el tráfico de drogas. En algunos casos la policía ha de soportar presiones increíbles de la delincuencia organizada: cuando no está atajando ataques o amenazas inmediatas de violencia y represalia, está frustrando intentos de soborno de funcionarios, incluso los de sus propios organismos. Pese al poder de la delincuencia organizada, un número abrumador de funcionarios policiales y judiciales de todo el mundo se resisten al soborno y la intimidación. Lamentablemente, algunos de esos funcionarios hasta

llegan a perder la vida en la lucha contra la corrupción relacionada con las drogas.

4. Sin el apoyo y la protección necesarios, muchos funcionarios policiales y judiciales se ven confrontados a una difícil disyuntiva: ser víctimas de la violencia y posiblemente hasta perder la vida, o sacrificar su integridad y hacerse cómplices de delincuentes despiadados. Si optan por dejarse sobornar, su labor (y gran parte de la labor de fiscalización de drogas de las instituciones para las que trabajan) se verá comprometida para siempre.

5. En la mayoría de las regiones han surgido vastas redes de narcotráfico que se extienden más allá de las fronteras. Las pingües ganancias generadas por los mercados de drogas ilícitas impulsan el crecimiento de las poderosas organizaciones delictivas, cuyos recursos financieros algunas veces sobrepasan los de las instituciones públicas. Un hecho que no puede pasarse por alto es que la intimidación y la corrupción de los funcionarios públicos facilitan la explotación de esos mercados ilícitos por las organizaciones delictivas. Todos los factores mencionados anteriormente contribuyen a debilitar las instituciones de aplicación coercitiva de la ley y de justicia penal y constituyen una amenaza para la seguridad y la estabilidad nacionales e internacionales.

6. A lo largo de los años, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes ha venido expresando su profunda preocupación por las muchas maneras en que la violencia y la corrupción facilitan el comercio de drogas ilícitas. La Junta se encarga de examinar el funcionamiento de los mecanismos de fiscalización internacional de drogas en los planos nacional e internacional. Así pues, es plenamente consciente de que las enormes ganancias generadas por los mercados de drogas ilícitas han exacerbado la corrupción. También es plenamente consciente de que la corrupción y el comercio de drogas ilícitas están interrelacionados en ciclos que se refuerzan mutuamente. Preocupan mucho a la Junta las consecuencias sociales más amplias de la corrupción relacionada con las drogas, entre otras cosas, el hecho de que en algunos casos el comercio de drogas ilícitas, y la violencia y la corrupción concomitantes, han socavado a los gobiernos y vulnerado las instituciones sociales.

7. Cabe reconocer que la corrupción relacionada con las drogas, o “narcocorrupción”, como se le suele llamar, permite a las organizaciones delictivas perpetuar sus actividades ilícitas, actuar con interferencia mínima de las autoridades y obtener el máximo provecho de los mercados de drogas ilícitas. Para que la labor de fiscalización internacional de drogas sea más eficaz, la violencia y la corrupción relacionadas con el narcotráfico han de abordarse de manera más decidida y sistemática. Las estrategias de fiscalización de drogas deben estar respaldadas por un mejor conocimiento de la manera en que las organizaciones delictivas conspiran para obtener la complicidad de los altos funcionarios, especialmente los de aplicación coercitiva de la ley y de justicia penal, y con frecuencia logran socavar las iniciativas de fiscalización de drogas y actuar con relativa impunidad. Es mucho lo que está en juego. La corrupción generalizada y la violencia recurrente vinculadas a los mercados de drogas ilícitas muy fácilmente pueden volverse incontrolables y desbaratar o paralizar completamente los mecanismos actuales de fiscalización de drogas.

8. La lucha contra la corrupción es un elemento esencial de toda estrategia amplia encaminada a poner coto al narcotráfico. Aplicar medidas eficaces para combatir la corrupción es una manera de reducir el comercio de drogas ilícitas y la proliferación de poderosos grupos delictivos organizados. En el presente capítulo se examinan especialmente la cuestión de la corrupción y sus complejos vínculos con los mercados de drogas ilícitas y las estrategias para luchar contra la corrupción relacionada con las drogas. El interés principal de la Junta radica en determinar medidas prácticas y estrategias que puedan utilizarse para ayudar a frenar la corrupción relacionada con las drogas en los planos nacional e internacional. Algunas de esas medidas no son muy diferentes de las que se usan para combatir la corrupción en general. Otras deberán integrarse cuidadosamente en las estrategias actuales de fiscalización de drogas.

9. Para reprimir el narcotráfico y la violencia y la corrupción conexas es necesario desarrollar la cooperación internacional. Fue precisamente la necesidad de fomentar esa cooperación que dio lugar al establecimiento de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes en 1961 y a la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas

contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988¹. Desde entonces se han aprobado otros instrumentos internacionales con objeto de eliminar los obstáculos que entorpecen la cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción. A lo largo de los 10 últimos años, aproximadamente, la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional² y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción³ ha dado lugar a la elaboración de varios instrumentos eficaces para prevenir y frenar la delincuencia organizada y la corrupción. Esos instrumentos pueden utilizarse para combatir la corrupción relacionada con las drogas y pueden ayudar a los Estados a colaborar más eficazmente en los esfuerzos por desarticular las operaciones de narcotráfico.

10. En el presente capítulo hay una breve sección sobre la corrupción y los mercados de drogas ilícitas y sobre las consecuencias de la corrupción relacionada con las drogas. Posteriormente figura una sección sobre la influencia nociva de la delincuencia organizada y la manera en que esta puede menoscabar la labor de fiscalización internacional de drogas; esa sección abarca un examen de algunas de las principales manifestaciones de la corrupción relacionada con las drogas en los ámbitos policial, militar y judicial, así como también entre los legisladores y los políticos. En la tercera sección se mencionan algunas estrategias para poner freno a la corrupción relacionada con las drogas y se hace hincapié en la importancia especial de la cooperación internacional para abordar ese problema. En la última sección figura una lista de recomendaciones formuladas por la Junta con objeto de inducir a los gobiernos y a las autoridades de fiscalización de drogas a reconsiderar lo que pueden hacer para prevenir y frenar la corrupción relacionada con las drogas.

A. La corrupción relacionada con las drogas y sus consecuencias

1. ¿Qué es la corrupción?

11. La corrupción no es un fenómeno nuevo, ni es tampoco una cuestión sencilla. Puede no haber un

¹ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1582, núm. 27627.

² *Ibíd.*, vol. 2225, núm. 39574.

³ *Ibíd.*, vol. 2349, núm. 42146.

acuerdo universal acerca de la definición de corrupción, pero esta, de una manera u otra, es condenada en todas partes. La corrupción adopta muchas formas, según las diversas maneras en que las personas utilizan e intercambian la riqueza y el poder, y el vigor relativo de las normas y las instituciones que gobiernan y vigilan esos intercambios. En última instancia, incumbe a los gobiernos la responsabilidad de proteger a la población contra la intimidación y la corrupción.

12. No existe razón alguna para creer que la corrupción relacionada con las drogas sea fundamentalmente diferente de otras formas de corrupción. El soborno, el cohecho y la extorsión suelen estar vinculados al narcotráfico o a la delincuencia organizada en general, pero también prevalecen en muchas otras esferas sociales y económicas. En algunos casos, hay otras clases de corrupción que también pueden ser significativas y perjudiciales, por ejemplo, el fraude electoral, el fraude en la contratación pública, o la corrupción relacionada con el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, el tráfico de armas de fuego o el comercio ilícito de diamantes. Por ejemplo, el soborno en las transacciones comerciales internacionales ha sido y sigue siendo motivo de preocupación⁴. Esa clase de corrupción puede tener un efecto devastador en la buena gobernanza y el desarrollo económico.

13. Al no haber una definición universal de corrupción, los legisladores se han limitado a definir ciertos actos de corrupción. Por ejemplo, los Estados parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción deben tipificar como delito algunos actos concretos como el soborno, el enriquecimiento ilícito, el abuso de funciones, el tráfico de influencias, la malversación o peculado y la apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por parte de un funcionario público. Por lo general la corrupción entraña el abuso de las potestades encomendadas. En el caso de un funcionario público, supone el acto

⁴ Véase, por ejemplo, el Convenio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales; la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales (resolución 51/191 de la Asamblea General, anexo).

de otorgar u obtener un beneficio de manera ilegítima o por medios incompatibles con el cumplimiento de su deber.

14. Más allá de las definiciones jurídicas, existen diferencias culturales e históricas en la manera de definir y percibir la corrupción en las diversas regiones. Las diferencias culturales son muy importantes, especialmente porque están relacionadas con la posición social, la costumbre de obsequiar, los lazos familiares, la reciprocidad y la comunidad, y es preciso reconocerlas. Prestando atención a esas variaciones puede comprenderse más de qué manera las personas de diferentes contextos culturales reconocen una conducta corrupta y reaccionan ante ella. Sin embargo, no deberían utilizarse esas diferencias culturales para justificar la corrupción. Prácticamente en todas las culturas la conducta corrupta parece considerarse inaceptable.

15. Hay que entender la corrupción en un contexto político, económico y social dado. Por ejemplo, el grado de tolerancia de la corrupción, independientemente de la legislación vigente, puede variar de un contexto a otro. Es igualmente pertinente comprender por qué la corrupción se tolera o hasta se acepta en algunos contextos. En ciertas circunstancias la corrupción puede ser una reacción social natural ante una deficiencia institucional. Las personas pueden considerar que el precio de la lucha contra la corrupción es mayor que los beneficios que podrían obtenerse erradicándola. Algunos grupos pueden considerar la corrupción un instrumento y un recurso para alcanzar algún fin colectivo o político legítimo. No obstante, en última instancia la corrupción solo puede acarrear el debilitamiento de las instituciones sociales y políticas. Se crea un círculo vicioso en virtud del cual la corrupción socava la gobernanza eficaz y la gobernanza ineficaz genera corrupción.

2. La corrupción y los mercados de drogas ilícitas

16. Los mercados de drogas ilícitas son complejos y cambiantes; también tienen una gran capacidad de recuperación. Los narcotraficantes se adaptan rápidamente a fin de resistirse a los esfuerzos de los gobiernos. Las actividades de narcotráfico con frecuencia se desplazan cuando la acción de la ley amenaza con desarticularlas. Se necesita un grado mínimo de sofisticación y organización para que cualquier grupo pueda explotar efectivamente los

mercados de drogas ilícitas. Por esa razón, estos tienden a estar dominados por organizaciones delictivas. Las que tienen más éxito suelen ser las que pueden hacer uso estratégico de la violencia y uso sistemático de la corrupción y la intimidación para debilitar los controles oficiales y la acción de la ley. Lo que no pueden lograr mediante la corrupción lo logran mediante la violencia y la intimidación. Por esa razón, las ciudades, los países u otras zonas geográficas en que las actividades de narcotráfico se han intensificado suelen presentar una incidencia elevada de actos de violencia y corrupción.

17. Algunas organizaciones delictivas concentran sus actividades totalmente en los mercados de drogas ilícitas. Otras se dedican también a la producción de drogas ilícitas y el narcotráfico. Estas dos actividades y los actos delictivos conexos representan para ellas fuentes de ingentes ingresos. A fin de reducir el riesgo de ser descubiertas y llevadas ante la justicia, utilizan el producto de sus actividades ilegales para sobornar a los funcionarios policiales, judiciales y de otros servicios con objeto de obstruir la justicia y poder actuar lo más posible sin interferencia. En muchos casos las organizaciones delictivas logran comprar a funcionarios públicos para que los protejan a fin de poder socavar las actividades de las organizaciones delictivas rivales y prácticamente establecer un monopolio sobre los mercados de drogas ilícitas.

18. Hay indicios de que los grupos delictivos involucrados en el comercio de drogas ilícitas, entre ellos las pandillas juveniles, son más violentos que otros grupos delictivos. Las rivalidades que surgen entre esos grupos desencadenan confrontaciones violentas y ponen en peligro a la población. También hay enfrentamientos violentos entre las organizaciones delictivas y los agentes de la ley. La intimidación y la violencia son aspectos comunes del comercio de drogas ilícitas. El carácter competitivo arriesgado y violento inherente a este induce a los involucrados a procurar la connivencia, protección y asistencia de ciertos funcionarios, ya sea mediante el soborno o mediante la intimidación y la violencia. Cuando un grupo delictivo se ha asegurado de contar con esa protección y amenaza con utilizarla para eliminar a sus rivales, la lucha por controlar el mercado ilícito de determinada droga puede llegar a ser muy violenta.

19. Recibir un porcentaje del producto del tráfico de drogas es un fuerte incentivo para implicarse en

la corrupción. En realidad, algunos altos funcionarios policiales han afirmado que es la fuerza motriz más poderosa de la corrupción a que hacen frente sus organismos. Las enormes ganancias generadas por el comercio de drogas ilícitas permiten a las organizaciones delictivas perpetrar la corrupción a gran escala. La corrupción es esencial para mantener la corriente de remesas de drogas ilícitas. A efectos de garantizar la mayor rentabilidad posible de sus inversiones en la producción y el comercio de drogas ilícitas, la mayoría de las organizaciones delictivas siempre están buscando y encontrando la manera de obtener la complicidad de altos funcionarios públicos.

20. Los funcionarios de los servicios de represión del narcotráfico corren graves riesgos de ceder ante la corrupción, la extorsión y la intimidación. A cambio de una parte de las ganancias provenientes del narcotráfico, algunos funcionarios pueden abstenerse de aplicar la ley en parte o totalmente y de esa forma permiten a los delincuentes actuar con relativa libertad, y en algunos casos se paga a los funcionarios para que apliquen la ley selectivamente o la utilicen para acosar a los rivales de determinado grupo delictivo.

21. Algunas veces las organizaciones prósperas de narcotráfico han pasado a ser fuerzas políticas propiamente dichas y han logrado usurpar el poder y la autoridad de las instituciones políticas legítimas. Algunas de esas organizaciones, en connivencia con élites corruptas que procuran obtener cierta ventaja política o establecer un monopolio político, han logrado hacerse del control de los grandes mercados ilícitos. La influencia política y la influencia delictiva, esferas estas que se refuerzan mutuamente, en último término socavan la legitimidad de las instituciones públicas.

22. Así pues, los propios mecanismos y autoridades establecidos para frenar el comercio de drogas ilícitas suelen verse obstaculizados o neutralizados por la corrupción. Por ejemplo, en algunos países de América central se han descubierto casos de corrupción relacionada con las drogas en las altas esferas, lo que abarca a los jefes de los organismos de represión del narcotráfico. En 2008 el Gobierno de México inició la Operación Limpieza, encaminada a expurgar las altas esferas de la policía de la influencia de los carteles de drogas. De resultas de esto, tanto el comisionado interino de la policía federal como el jefe interino de la

división de operaciones antidrogas fueron arrestados y condenados. Es un ejemplo de cómo los gobiernos son capaces de luchar contra la corrupción generalizada relacionada con las drogas al más alto nivel.

3. Alcance de la corrupción

23. La corrupción se desarrolla en secreto; las personas afectadas pueden no ser conscientes de haber sido victimizadas. Por esa razón, es sumamente difícil cuantificar el problema. Se ha afirmado que no es posible medir con precisión la prevalencia de la corrupción, ya que la mayoría de los métodos utilizados para hacerlo están intrínsecamente viciados.

24. La información basada en los casos registrados de soborno o corrupción por lo general no refleja el verdadero alcance del problema. Los datos oficiales en materia de corrupción suelen extraerse de las estadísticas nacionales sobre la delincuencia; esas mediciones “objetivas” más bien indican el éxito relativo de las iniciativas de lucha contra la corrupción, antes que el grado de prevalencia de esta. Esos datos oficiales también se ven afectados por la confianza pública en la policía y por la voluntad de informar sobre los delitos a las autoridades. Por último, como las definiciones oficiales de corrupción varían de un país a otro, es muy difícil hacer comparaciones entre países sobre la base de la información aportada por los organismos oficiales de justicia penal, por lo que esas comparaciones pueden inducir a error.

25. Con frecuencia se utilizan encuestas para medir o estimar la prevalencia de la corrupción a partir de la experiencia o las opiniones de los participantes. Se emplean indicadores, muy conocidos en los medios de difusión, que se basan en opiniones de ciudadanos, funcionarios públicos o comerciantes. Esos indicadores se suelen reunir en índices compuestos, como el Índice de Percepción de la Corrupción, publicado anualmente por Transparencia Internacional, los indicadores del Banco Mundial sobre gobernanza, que también miden la capacidad de los países para poner freno a la corrupción, y los índices preparados por el Foro Económico Mundial con objeto de determinar los obstáculos para el comercio. Esos índices pueden ser útiles, pero las conclusiones que de ellos se desprenden suelen verse afectadas por limitaciones metodológicas y por los diversos entornos culturales y sociales de los cuales se han extraído. En los estudios sobre victimización, entre ellos el Estudio internacional sobre

victimización realizado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, se examina la manera en que los participantes han experimentado la corrupción. En los últimos años, los resultados del Estudio internacional sobre victimización han dado lugar a la elaboración del Estudio sobre la delincuencia y la corrupción en las empresas, en el que participaron personas que fueron víctimas de corrupción, fraude y extorsión.

4. Repercusiones de la corrupción relacionada con las drogas

26. El inmenso producto del comercio de drogas ilícitas es una de las poderosas fuerzas motrices de la corrupción. Las consecuencias de esta pueden ser omnipresentes y profundas. La corrupción constituye una amenaza para la democracia y el desarrollo, ya que obra en detrimento de la buena gobernanza y debilita las instituciones sociales. La corrupción relacionada con las drogas puede tener un efecto sumamente perjudicial en la credibilidad y la eficiencia del sistema de justicia penal y puede socavar el estado de derecho. También puede tener un efecto adverso en la credibilidad y la legitimidad de otras instituciones sociales. Fomenta la desconfianza de la opinión pública en las iniciativas de los sectores público y privado y puede tener consecuencias devastadoras para el desarrollo económico y social de un país.

27. A menos que se le ponga freno, la corrupción a bajo nivel puede propagarse por todas las instituciones sociales. Una vez que la corrupción se ha hecho sistémica e institucionalizada, resulta más fácil para los funcionarios implicarse en diversas formas de extorsión y de redes de protección. No es ninguna exageración decir que esas formas de corrupción plantean una grave crisis que exige atención inmediata. La experiencia ha demostrado lo grave que puede ser ese peligro. Existen numerosos ejemplos del efecto catastrófico de la corrupción relacionada con las drogas en el Estado y sus instituciones. En algunos casos ha tenido un efecto nocivo en todo el sistema político del país.

28. La corrupción puede ser, al mismo tiempo, causa y consecuencia del fracaso de los mecanismos de gobernanza. La corrupción prospera cuando las políticas y las reglamentaciones le dan cabida y cuando

las instituciones de vigilancia son débiles. Así pues, se puede considerar que la corrupción es una consecuencia directa de unos mecanismos e instituciones de gobernanza inadecuados, ilegítimos o ineficaces a diversos niveles. Lo contrario también es cierto: la corrupción puede sabotear esas instituciones y las funciones esenciales de gobernanza que desempeñan.

29. Los países que padecen graves problemas de narcotráfico son particularmente vulnerables a las maquinaciones de los grupos delictivos organizados. El comercio de drogas ilícitas puede tener un efecto desestabilizador en la economía nacional, el proceso político y la sociedad civil⁵. La corrupción, la influencia y el clientelismo políticos crean oportunidades para que los grupos delictivos ejerzan control sobre ciertos grupos de la población, así como sobre el proceso político propiamente dicho. Los narcotraficantes pueden encontrar la manera de ingresar en el proceso mediante el intercambio de votos por favores. El clientelismo practicado por ciertas organizaciones delictivas, con o sin la implicación de los políticos, puede tener profundas repercusiones en la vida política de una comunidad. Las cuestiones mencionadas anteriormente, que son muy complejas, demuestran la necesidad de emprender iniciativas amplias para prevenir la corrupción relacionada con las drogas por conducto de la habilitación de la comunidad, la educación y la reforma institucional. En la lucha contra la corrupción relacionada con las drogas y sus efectos sociales nocivos no cabe tolerar ni la renuncia ni la claudicación. No hay duda de que los gobiernos deben adoptar medidas enérgicas para prevenir y frenar la corrupción. Irónicamente, los gobiernos en que la corrupción relacionada con las drogas o de otra índole ya se ha infiltrado y que se han visto menoscabados por ella son los que menos probablemente adoptarán medidas eficaces para combatirla.

B. La corrupción y la fiscalización de drogas

30. Así como la corrupción es un grave impedimento para el desarrollo social y económico, también es un impedimento para el buen funcionamiento del sector

de la justicia y la seguridad. Es más probable que se cometa un acto delictivo si hay menos posibilidades de ser capturado y si un soborno es la mejor manera de eludir la responsabilidad. Con el paso del tiempo, la corrupción se vuelve institucionalizada y sistémica y puede afectar al sistema de justicia en su conjunto. Su credibilidad y legitimidad pronto se ven vulneradas. La eficacia del sistema de justicia sufre porque ya no puede contar con el apoyo de la opinión pública que necesita a fin de ejercer su función efectivamente. A partir de ese momento, la corrupción puede llegar, a la larga, hasta las más altas esferas de un gobierno y socavar su credibilidad, legitimidad, estabilidad y, en definitiva, su viabilidad.

1. La delincuencia organizada y la corrupción e intimidación de los funcionarios públicos

31. Una característica fundamental de la delincuencia organizada es su posibilidad de aprovecharse de las instituciones débiles y el hecho de recurrir a la corrupción y la intimidación para poder llevar adelante sus actividades con la menor interferencia posible. Es más probable que la delincuencia organizada prospere en las ciudades, los países y demás zonas geográficas en que las instituciones centrales y locales de gobierno sean débiles y los funcionarios públicos, corruptos. El alcance de la infiltración de las organizaciones delictivas en el sector público depende de sus características y actividades y de la fortaleza y la resistencia relativas de las instituciones públicas. Las actividades de los narcotraficantes y de otros grupos delictivos organizados no son necesariamente la causa principal de la corrupción; unas instituciones débiles de ejecución de la ley y de justicia penal constituyen una invitación abierta a la corrupción. En casos extremos, los grupos delictivos hasta pueden utilizar la corrupción para dominar a los organismos públicos disfuncionales.

32. Existen abundantes indicios del uso sistemático de la corrupción y la intimidación por parte de los grupos delictivos y de la complicidad frecuente entre delincuentes y oficiales corruptos a varios niveles de gobierno. La forma más común de corrupción es el soborno para influir en las funciones públicas. Los funcionarios públicos corruptos se convierten en marionetas de los delincuentes, que saben que de allí en adelante pueden confiar en su complicidad.

⁵ Véase el *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2002* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.03.XI.1), cap. I.

2. Corrupción de funcionarios policiales, de aduanas y de otros funcionarios de ejecución de la ley

33. Cada vez se reconoce más que la corrupción de la policía no siempre es una mera aberración. El efecto de la delincuencia organizada en la corrupción es sistémico y duradero. Se ha sabido que los grupos delictivos conciertan acuerdos relativamente estables con la policía u otros organismos de ejecución de la ley y de reglamentación. De resultas de esos acuerdos, por ejemplo, un funcionario público se abstendrá de ejecutar la ley o lo hará de manera selectiva y, a cambio de un porcentaje del producto de actividades ilícitas, permitirá que un grupo delictivo domine un mercado ilícito o consolide su dominio sobre este. Las autoridades policiales pueden hacer incursiones contra operaciones ilegales insignificantes o contra un grupo delictivo rival. En algunos casos se desata la violencia entre grupos delictivos que desean tener acceso a funcionarios corruptos que controlan ciertos lugares (por ejemplo, una pista de aterrizaje o un puesto de vigilancia fronteriza) para influir en ellos. Por temor a ser traicionados, esos grupos también pueden agredir a los funcionarios que han sobornado.

34. Los servicios policiales y aduaneros y demás organismos encargados de reprimir el narcotráfico están particularmente expuestos a la corrupción. Por ejemplo, en varios informes oficiales de Australia, las Bahamas y los Estados Unidos de América⁶ se ha reconocido que el comercio de drogas ilícitas ha dejado a los servicios policiales y aduaneros sumamente vulnerables a la corrupción relacionada con las drogas. Las dependencias de fiscalización de drogas son particularmente vulnerables a la corrupción, debido tanto a las grandes cantidades de dinero y de drogas que están en juego como al hecho de que los delincuentes

⁶ Las Bahamas, *Report of the Commission of Inquiry, Appointed to Inquire into the Illegal Use of the Bahamas for the Transshipment of Dangerous Drugs Destined for the United States of America*, noviembre de 1983 a diciembre de 1984 (Nassau, Comisión de Investigación, 1984); Estados Unidos de América, General Accounting Office, *Law Enforcement: Information on Drug-Related Police Corruption*, Informe de la Oficina GAO/GGD-98-111 (Washington, D.C., mayo de 1998); *The Knapp Commission Report on Police Corruption* (Nueva York, George Braziller, 1973), y Australia, Nueva Gales del Sur, *Project Odin: Identifying and Managing High Risk Officers in the NSW Police Force* (Sydney, Police Integrity Commission, septiembre de 2009).

están dispuestos a sobornar a los funcionarios para evitar problemas. El contacto frecuente que tienen los miembros de las dependencias policiales especializadas con los toxicómanos y los abastecedores de drogas ilícitas multiplica las oportunidades de corrupción y eleva el riesgo de conducta indebida. Los funcionarios que trabajan en las dependencias de fiscalización de drogas están más expuestos a la corrupción que otros; también son los más buscados por los grupos delictivos para obtener sus servicios. Es en esas dependencias que suelen infiltrarse los grupos de narcotráfico. Los funcionarios policiales que trabajan en casos de narcotráfico están particularmente expuestos a la corrupción porque su labor entraña el uso de informantes, investigaciones encubiertas y técnicas de investigación como la entrega vigilada. Por otra parte, la policía y sus efectivos pueden creer que la corrupción es justificable y aceptable en ciertas circunstancias, concepto erróneo que a veces se ve reforzado por la subcultura policial local.

35. Ha habido frecuentes informes sobre casos de corrupción relacionada con drogas en que se hallaban involucrados funcionarios que se dedicaban a perpetrar graves actividades delictivas, como hurtar dinero o drogas a los abastecedores, efectuar allanamientos ilegales para apropiarse de drogas o de dinero proveniente de ellas, vender drogas robadas, proteger operaciones de narcotráfico, prestar falso testimonio o presentar información falsa sobre delitos⁷. En muchos países se ha informado de funcionarios policiales deshonestos involucrados intensamente en el tráfico de drogas, en algunos casos de drogas incautadas, o que custodiaban sitios de cultivo ilícito para una organización delictiva.

36. También se ha informado de drogas desviadas en grandes cantidades de los canales de distribución lícitos para venderlas en los mercados ilícitos como resultado del abuso de poder por parte de funcionarios públicos, que de esa forma malogran los objetivos de los organismos de reglamentación y de los mecanismos de fiscalización de drogas.

37. En la medida en que la corrupción de la policía esté relacionada con el comercio de drogas ilícitas, suele adoptar la forma de soborno: un “impuesto” o “renta” establecido secretamente sobre las ganancias

⁷ *Law Enforcement: Information on Drug-Related Police Corruption...*(véase la nota 6) .

ilícitas. A medida que la acción de la ley se intensifica, también lo hace la capacidad de la policía (y de los funcionarios de justicia penal) para gravar con un “impuesto” las ganancias del comercio de drogas ilícitas. En algunos casos esa práctica ha dado lugar a una competencia abierta, e incluso a conflictos violentos, entre funcionarios policiales corruptos para determinar quién cobra los sobornos. Las organizaciones de narcotráfico ya arraigadas pueden considerar que esa clase de sistemas obra en su favor, ya que pueden pagar los sobornos y reorientar la atención de la policía y el ministerio público hacia grupos delictivos que tengan menos “conexiones”. La corrupción puede ayudar a un grupo delictivo a ejercer un control estricto sobre un mercado lícito o ilícito en particular obteniendo la ayuda de las autoridades para eliminar o debilitar la competencia.

38. La corrupción de la policía socava la cooperación internacional en asuntos penales y en materia de fiscalización de drogas. Hay muchos obstáculos para poder establecer una cooperación policial efectiva a nivel internacional. Se ha determinado que algunos de los problemas que han de abordarse en esa esfera son las cuestiones de soberanía, la carencia de una base legislativa, los débiles canales de comunicación y la diversidad de las estructuras de aplicación de la ley. Hay diversos instrumentos jurídicos y arreglos institucionales que facilitan la cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia organizada y el narcotráfico. En última instancia, sin embargo, la cooperación internacional está basada en relaciones de confianza y reciprocidad entre los organismos y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Esas relaciones pueden verse gravemente comprometidas por la corrupción o incluso por la mera sospecha de corrupción. La corrupción socava la labor de coordinación internacional y condena al fracaso a algunas de las mejores iniciativas en materia de fiscalización internacional de drogas.

39. El éxito de los criterios estratégicos para combatir el narcotráfico, ya sea a nivel local, regional o internacional, depende siempre de la capacidad y la determinación de los funcionarios de los diversos organismos participantes de cooperar entre sí. Esa capacidad puede verse gravemente menoscabada por la corrupción y el grado de desconfianza que genera entre ellos. Cuando los funcionarios policiales o los fiscales corruptos tienen acceso a información o pruebas esenciales recibidas de otro país acerca de

una investigación en curso, esta se ve comprometida. De resultados de esto, algunos de los testigos, informantes y agentes que participan en esa investigación también pueden verse comprometidos o amenazados, o incluso ser asesinados. Algunos de esos funcionarios policiales y de justicia penal pueden ser víctimas de actos de venganza, intimidación y represalia. Así pues, la corrupción puede invalidar las operaciones policiales o las investigaciones transfronterizas conjuntas. La corrupción policial también puede frustrar la cooperación internacional en materia de intercambio de inteligencia y protección de testigos.

40. La corrupción a nivel policial es difícil de controlar, pero debería ser obvio para todos los interesados que nunca debería tolerarse ni siquiera un ápice de corrupción en los servicios policiales, aduaneros o de fiscalización de drogas. Las medidas represivas temporarias suelen ser insuficientes para abordar el problema. Su impacto tiende a ser limitado y de corto plazo. Se necesitan estrategias más amplias contra la corrupción, entre otras cosas, medidas encaminadas a prevenirla y comprobaciones periódicas. Toda estrategia amplia encaminada a descubrir y erradicar la corrupción en cuanto se produzca ha de abarcar mecanismos independientes de supervisión policial, investigaciones internas preventivas y la creación de dependencias especiales anticorrupción.

41. Además de los funcionarios policiales, aduaneros y demás funcionarios de primera línea encargados de ejecutar la ley, hay otros funcionarios de seguridad que pueden ser blanco de las organizaciones delictivas. Por ejemplo, el personal de seguridad y demás personal de los aeropuertos internacionales y otros puntos de vigilancia de fronteras también son vulnerables a los intentos de infiltración o corrupción. En el Canadá, una evaluación estratégica realizada por la Real Policía Montada reveló que los grupos delictivos organizados habían intentado infiltrarse en los aeropuertos sobornando a los empleados o colocando a sus cómplices como empleados⁸.

42. También los organismos reguladores están expuestos a la corrupción relacionada con las drogas. Por ejemplo, como las organizaciones delictivas deben ocultar el producto de sus actividades ilícitas,

⁸ Real Policía Montada del Canadá, *Project SPAWN: A Strategic Assessment of Criminal Activity and Organized Crime Infiltration at Canada's Class 1 Airports* (Ottawa, 2008).

suelen necesitar la colaboración de las entidades reguladoras, el personal de las instituciones financieras y otros profesionales para poder blanquearlo. Esa colaboración, obtenida gracias a la intimidación o la corrupción, se utiliza para frustrar los esfuerzos de la policía y demás organismos de aplicación coercitiva de la ley por localizar, embargar, incautar o decomisar esos bienes.

3. La corrupción en la esfera militar

43. En varios países la corrupción policial ha generado presiones para que se encomiende al ejército las tareas de fiscalización de drogas, erradicación de cultivos ilícitos y vigilancia de fronteras, con lo que algunas veces el problema de la corrupción relacionada con las drogas se ha hecho extensivo al ámbito militar y, en algunos casos, ha afectado a la integridad, credibilidad y legitimidad de las instituciones militares participantes. En algunos casos, para limitar los efectos devastadores de la corrupción se ha tenido que adoptar la decisión de retirar al personal militar que había estado estacionado en las zonas de producción de drogas ilícitas o asignado a la tarea de perseguir a los narcotraficantes. En otros, la población presencié cómo la policía y el ejército se acusaban mutuamente de corrupción (o incluso se atacaban) y la credibilidad de las dos instituciones sufrió considerablemente.

4. La corrupción en la esfera judicial

44. El poder judicial está igualmente expuesto a la corrupción y la intimidación relacionadas con las drogas. Habida cuenta de la influencia que tienen los jueces y los fiscales en el proceso de justicia penal en su conjunto, esos funcionarios suelen ser blanco de los intentos de los grupos delictivos. La potestad de los jueces y los fiscales para iniciar y dar por terminadas las investigaciones criminales los hace sumamente vulnerables a la corrupción y la intimidación. Muchos miembros del poder judicial caen víctimas de la intimidación, las represalias y la violencia. Otros sucumben a la corrupción. Una vez comprometidos, esos funcionarios ya no están al amparo normal de la ley y no pueden resistirse a las presiones ejercidas por las organizaciones delictivas.

45. Una vez que los miembros de la judicatura o del ministerio público se ven comprometidos, no pueden cumplir efectivamente su función de supervisar el resto

del sistema de justicia penal. Lamentablemente, los mecanismos judiciales de supervisión y vigilancia no siempre son suficientes para prevenir o reprimir la corrupción. Proteger la independencia del poder judicial es una buena forma de ampararlo contra la corrupción, pero también hay que apoyarlo con otras medidas eficaces contra la corrupción judicial. Las medidas preventivas deberían abarcar la elaboración de códigos de conducta profesional para los miembros del poder judicial, así como actividades de educación y formación. Deberían instituirse mecanismos para asegurarse de que los jueces informaran y pidieran apoyo en casos de intimidación. En algunos países es difícil ejecutar las sanciones contra los jueces condenados por corrupción. En consecuencia, los gobiernos deberían velar por que la legislación facultara a las autoridades para ejecutar las sanciones cuando proceda.

46. Los jueces, naturalmente, pueden desempeñar una función importante en la lucha contra la corrupción. En algunos ordenamientos jurídicos los jueces suelen desempeñar un papel directo en la investigación y el enjuiciamiento de casos de corrupción. Sin embargo, la acción contra la corrupción puede verse obstaculizada por la carencia de recursos, la complejidad de los casos, la falta de apoyo de la policía, la destrucción de pruebas, la violencia, la intimidación, la protección insuficiente y la injerencia política.

5. La corrupción relacionada con las drogas en países con medidas de vigilancia debilitadas o que salen de un conflicto

47. La delincuencia organizada relacionada con las drogas está pasando a ser una grave amenaza para la paz y la seguridad. Los países que salen de un conflicto y los que tienen una economía en transición son particularmente vulnerables a esa amenaza. Las guerras, los conflictos civiles, la insurgencia y los desastres naturales pueden ejercer grandes presiones en las instituciones de justicia y de orden público. El vacío de control social creado por esas situaciones suele desembocar en la violencia, la inestabilidad y la corrupción. La rápida transformación social, y el debilitamiento y la desorientación de las instituciones policiales y judiciales que por lo general la caracterizan, crean un entorno en el que prosperan los grupos delictivos y florecen el comercio de drogas ilícitas y la corrupción. La corrupción relacionada con las drogas

y la delincuencia organizada pueden causar perjuicios inconmensurables para el desarrollo social, político y económico de los países en que prevalecen. El tráfico de drogas, y la violencia y la corrupción concomitantes, suelen tener un efecto de desestabilización en los países que salen de un conflicto y repercusiones devastadoras para sus labores de consolidación de la paz y reconstrucción. En esas situaciones, con demasiada frecuencia se utiliza el producto del narcotráfico para apoyar la insurgencia, suministrar armas, desestabilizar los gobiernos, socavar el proceso democrático o neutralizar las instituciones de ejecución de la ley y de justicia penal.

48. En el Afganistán, por ejemplo, el narcotráfico aceleró el desarrollo de la delincuencia organizada y ha sido el origen de una corrupción en gran escala. El tráfico de drogas y la corrupción son graves obstáculos para las actividades de mantenimiento y consolidación de la paz y de reconstrucción. Un reciente informe de la UNODC, titulado *Corruption in Afghanistan: Bribery as Reported by the Victims*, ha revelado que el narcotráfico y la corrupción son las dos principales fuentes generadoras de ingresos en el Afganistán. En conjunto generan el 50% del producto interno bruto de ese país. En el informe se destaca de qué modo la corrupción ha socavado la confianza en los funcionarios públicos y el Gobierno en su conjunto y es uno de los factores que más menoscaban las actividades de consolidación de la paz.

49. Muchos países con economía en transición han visto proliferar rápidamente la delincuencia organizada y el tráfico de drogas. En los Balcanes, por ejemplo, hay grupos delictivos firmemente arraigados. En el Senegal, la policía ha informado de que el tráfico de cannabis en la región de Casamance se ha beneficiado del conflicto relativamente poco intenso⁹. En Sierra Leona, la policía indicó que los miembros del Consejo Revolucionario de las Fuerzas Armadas, que había controlado el país en el período 1997-1998, eran responsables de que ese país hubiera pasado a ser zona de tránsito de remesas de drogas ilícitas. En Europa sudoriental, donde, según un reciente informe de la UNODC, el narcotráfico es la actividad delictiva de mayor valor económico, la corrupción relacionada con las drogas es un problema considerable

⁹ *Transnational Organized Crime in the West African Region* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.05.XI.1), pág. 8.

que tiene un efecto directo en las instituciones de justicia penal¹⁰.

50. Desde fines del decenio de 1980, los golpes de Estado y las guerras que se han producido en el África occidental han desdibujado la relación entre la política y la delincuencia en esa subregión, por no mencionar la incertidumbre general que impera en torno a las riquezas y la manera de adquirirlas. Eso ha servido de terreno fértil para la corrupción y ha exacerbado el problema de la delincuencia organizada¹¹. Según un informe de la UNODC¹², la cocaína y otras drogas fabricadas ilícitamente en América del Sur se pasan de contrabando cada vez más a través del África occidental en camino a los mercados ilícitos crecientes de Europa. El África occidental, subregión que se está recuperando de varios conflictos civiles violentos, se ve tan afectada por el narcotráfico principalmente debido a la posibilidad de los traficantes de actuar con impunidad. Uno de sus principales puntos vulnerables es la insuficiencia de recursos de sus organismos de justicia penal, que son sumamente susceptibles a la corrupción. Según el informe de la UNODC, los narcotraficantes internacionales que actúan en el África occidental, cuando son detenidos, muy rara vez son hallados culpables y sentenciados.

C. Lucha contra la corrupción relacionada con las drogas

1. Lucha contra la delincuencia organizada

51. Desmantelar las organizaciones delictivas involucradas en el tráfico de drogas o, por lo menos, desarticular sus actividades, es una condición previa para el éxito de las estrategias de fiscalización de drogas. La delincuencia organizada plantea muchos problemas singulares y apremiantes a los sistemas de justicia penal de todo el mundo. La rápida globalización de las redes delictivas se suma a esos problemas poniendo a prueba la voluntad y la capacidad de los organismos e instituciones nacionales

¹⁰ *Crime and Its Impact on the Balkans and Affected Countries*, publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en marzo de 2008, págs. 12 y 13.

¹¹ *Transnational Organized Crime in the West African Region*, pág. 7.

¹² *Drug Trafficking as a Security Threat in West Africa*, publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en noviembre de 2008.

de trabajar de consuno con objeto de frenar las actividades internacionales de los grupos delictivos poderosos. Las organizaciones delictivas saben cómo explotar los puntos débiles de los organismos de fiscalización de drogas y de otros organismos de aplicación coercitiva de la ley. También pueden adaptarse rápidamente a los nuevos métodos y tácticas de fiscalización de drogas y represión. Con frecuencia, lo más que puede lograrse es desarticular las actividades de esas organizaciones a corto plazo, aunque dejando más o menos intacta su capacidad de seguir perpetrando narcotráfico.

52. Existen varias dificultades obvias para combatir la delincuencia organizada. Los grupos delictivos suelen disponer de ingentes recursos y tener acceso a tecnología avanzada en apoyo de sus actividades. Es difícil infiltrarse en ellos, y no escatiman esfuerzos para protegerse contra desertores, informantes y agentes policiales. No dudan en utilizar la violencia. Debido al carácter dinámico de las actividades delictivas que están en juego, especialmente las de narcotráfico, las instituciones policiales y judiciales deben refinar, redefinir y perfeccionar sus propias estrategias constantemente. De ser posible, deben utilizarse técnicas modernas de investigación, entre ellas la entrega vigilada, la vigilancia electrónica o la infiltración. Las instituciones de ejecución de la ley y de justicia penal deben desarrollar su capacidad de cooperación internacional y estar en condiciones de trabajar eficazmente con sus homólogos de otros países.

53. También cabe destacar la importancia de los esfuerzos por abordar el problema del blanqueo de capitales y por localizar e incautar el producto del comercio de drogas ilícitas, la corrupción y otros delitos. El régimen para combatir el blanqueo de capitales está basado en varias normas e instrumentos internacionales encaminados a velar por que los delincuentes no encuentren refugio. Algunos de esos instrumentos esenciales son la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera sobre el blanqueo de capitales. El régimen para combatir el blanqueo de capitales coadyuva a desarticular

las organizaciones delictivas e incautarse del producto de sus actividades ilegales.

2. Aplicación de las medidas preventivas necesarias

54. Para prevenir la corrupción relacionada con las drogas se pueden adoptar varias medidas, muchas de las cuales son las mismas que pueden utilizarse para combatir la corrupción en general. Entre ellas figuran medidas para prevenir, descubrir e investigar incidentes de corrupción. En los sectores de ejecución de la ley y de justicia, abarcan medidas para elaborar y fortalecer estructuras múltiples de rendición de cuentas, mecanismos de investigación internos y procesos disciplinarios. Las medidas más importantes para prevenir la corrupción relacionada con las drogas figuran en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

55. Un elemento fundamental de toda estrategia amplia para abordar el problema de la corrupción relacionada con las drogas es la disuasión mediante investigaciones, enjuiciamientos y sanciones graves. No obstante, esa es apenas una parte de la estrategia. También debe hacerse hincapié en la educación y la prevención porque, a la larga, estas tienen efectos más profundos, en la medida en que promueven la integridad de las instituciones públicas y orientan la conducta de los funcionarios. En la Convención contra la Corrupción se ha previsto el establecimiento de órganos independientes, con potestades legislativas oficiales, que pueden promover prácticas acertadas para prevenir la corrupción. También se sugiere que se hagan evaluaciones periódicas de los instrumentos jurídicos y medidas administrativas pertinentes para determinar su eficacia en lo que respecta a prevenir la corrupción.

56. Para prevenir la corrupción es necesario que todos los organismos públicos dispongan de sistemas eficientes, transparentes y objetivos de contratación, nombramiento, retención, promoción y cese de los funcionarios. En esos sistemas también se debe tener en cuenta que ciertos funcionarios u organismos, entre ellos los que ejecutan actividades de represión del narcotráfico y de fiscalización de drogas, pueden ser más susceptibles a la corrupción que otros. Es preciso determinar y analizar los puntos vulnerables especiales de esos funcionarios y organismos. Deben determinarse

y abordarse con medidas concretas los riesgos especiales que existan en esas esferas de trabajo, y esas medidas deben evaluarse y revisarse periódicamente. Algunos de los riesgos pueden abordarse con medidas como las siguientes: escrutinio a fondo de los antecedentes de los candidatos para los puestos o funciones especiales relacionadas con actividades de fiscalización de drogas, rotación del personal y establecimiento de parámetros del rendimiento de las personas y los equipos.

57. Todos los organismos encargados de actividades de fiscalización de drogas deberían asegurarse de disponer de procedimientos especiales de apoyo y supervisión para todo su personal, en particular para los funcionarios que se hallan expuestos directamente a la corrupción. Esos organismos, por ser especialmente vulnerables a la corrupción, deberían instituir los siguientes procedimientos: evaluaciones periódicas, divulgación de conflictos de intereses, incompatibilidad y actividades conexas y declaración y registro de bienes, intereses y dádivas, así como también procedimientos adecuados para constatar la veracidad de las declaraciones. Deberían establecerse procedimientos que permitieran proporcionar información confidencial sobre transacciones comerciales e incidentes sospechosos, conjuntamente con disposiciones para la investigación efectiva de esos informes por parte de los departamentos de asuntos internos o de mecanismos de supervisión independientes.

58. Siempre que los procesos y procedimientos existentes prevean determinado grado de potestad discrecional de ciertos funcionarios, deben instituirse medidas eficaces para vigilar y examinar el uso que se haga de esas potestades. Según el riesgo de corrupción que exista, siempre son preferibles los sistemas que abarcan varias instancias de examen y aprobación para ciertas decisiones, antes que los que entrañan la adopción de decisiones por parte de una sola autoridad. Promover la transparencia y la rendición de cuentas con respecto a las decisiones adoptadas a todos los niveles es una de las maneras más eficaces de prevenir la corrupción. El secreto como requisito operacional para salvaguardar la integridad de las investigaciones de fiscalización de drogas y proteger a los funcionarios que participan en ellas no debe servir de medio para eludir la rendición operacional y pública de cuentas.

59. La prevención del blanqueo del producto de la corrupción es un método importante de prevención.

Los intentos de localizar e incautar las ganancias de los traficantes han dado lugar a la creación de mecanismos internacionales complejos para prevenir y combatir el blanqueo de capitales y privar a los narcotraficantes del producto de sus actividades ilegales. Esos mecanismos también pueden utilizarse para impedir que los funcionarios corruptos blanqueen su riqueza mal habida. Las medidas para combatir el blanqueo de capitales se ven respaldadas, en parte, por la vigilancia y la colaboración de las instituciones financieras y sus empleados y de otros profesionales (contadores, inversionistas y abogados). También debe protegerse a esas personas contra la corrupción.

60. Abordar el problema de la corrupción e intimidación en el poder judicial es una prioridad en una estrategia anticorrupción eficaz. Cuando los miembros del poder judicial se ven comprometidos, quedan neutralizados los mecanismos jurídicos e institucionales encaminados a poner freno a la corrupción. A efectos de prevenirla, deben instituirse códigos de conducta, mecanismos eficaces de supervisión y firmes medidas disciplinarias, sin menoscabo de la independencia de la judicatura. En los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial¹³ se reafirma la noción de que los jueces son responsables de su conducta frente a las instituciones correspondientes establecidas para mantener los estándares judiciales, que dichas instituciones son independientes e imparciales y que tienen como objetivo complementar y no derogar las normas legales y de conducta existentes que vinculan a los jueces. También se reafirma el hecho de que la integridad es esencial para el desempeño correcto de las funciones jurisdiccionales y que los jueces deben asegurarse de que su conducta esté por encima de cualquier reproche.

61. La labor de los jueces y los fiscales debe protegerse contra el riesgo de corrupción e intimidación garantizando que el proceso judicial sea abierto y accesible. Las actuaciones judiciales deberían ser de dominio público y debería exigirse a los jueces que fundamentaran sus decisiones y que estas quedaran registradas y se hiciesen de dominio público por conducto de los medios de difusión. Los jueces y los administradores de los tribunales tienen la responsabilidad de prevenir la corrupción garantizando la administración eficaz y responsable de las actuaciones

¹³ E/CN.4/2003/65, anexo; véase también la resolución 2006/23 del Consejo Económico Social, anexo.

judiciales, entre otras cosas, con sistemas para llevar y gestionar los archivos judiciales, procedimientos para reducir las demoras procesales, registros de las decisiones y procedimientos para responder a las reclamaciones públicas. Es necesario aplicar medidas para prevenir la destrucción o sustracción de pruebas y elementos probatorios y la desaparición o destrucción de los archivos judiciales.

62. Los fiscales pueden cumplir un papel especial en lo que respecta a prevenir la corrupción. Deben poder desempeñar sus funciones profesionales sin intimidación, sin obstáculos, sin ser acosados, sin injerencia política, ni riesgo personal injustificado de incurrir en responsabilidad. Deben rendir cuentas de sus decisiones y poder explicarlas de manera franca y transparente. Cuando sea necesario adoptar medidas disciplinarias, estas solo deberían adoptarse tras celebrar una audiencia ágil y justa. Los fiscales, al igual que los jueces, deben estar bien protegidos: su seguridad personal y la de su familia nunca deben verse amenazadas de resultados del cumplimiento de sus obligaciones profesionales.

63. Existen varios métodos para prevenir la corrupción en los servicios policiales y aduaneros. En el ámbito policial, prevenir la corrupción entraña adoptar medidas decisivas en varias esferas: a) contratación, adiestramiento y promoción; b) dotación de recursos suficientes; c) revisión de estructuras defectuosas de remuneración, recompensa e incentivos en la organización; d) fortalecimiento de las estructuras de gobernanza y rendición de cuentas dentro y fuera de la organización; e) aumento de la transparencia; f) cambio de actitudes y tradiciones en la organización que inhiban la formulación de normas profesionales y éticas de la policía, y g) oposición a toda subcultura interna que pueda perpetuar la aceptación de la corrupción.

64. Prevenir y reducir la corrupción en la administración de aduanas también es especialmente pertinente para la prevención del narcotráfico. Las administraciones de aduanas son muy vulnerables a la corrupción. La decisión de un funcionario aduanero de aceptar una declaración a sabiendas de que es fraudulenta puede comprometer los logros obtenidos en varios meses de trabajo por una operación de fiscalización de drogas. Es indispensable prestar mucha atención a los sectores de la contratación, la formación y la vigilancia del personal aduanero y sus supervisores.

Para elaborar estrategias contra la corrupción en el caso de los funcionarios de aduanas es preciso determinar los riesgos concretos de conducta corrupta en las diversas etapas del proceso de despacho de aduanas y, cuando proceda, trazar un “mapa de riesgos” en que se describa en qué medida los diversos elementos del proceso facilitan posibles violaciones y crean oportunidades de corrupción. La Organización Mundial de Aduanas ha determinado varias esferas en que debería centrarse la labor de prevenir la corrupción en las operaciones aduaneras: funciones directivas y compromiso, marco reglamentario, transparencia, automatización, reforma y modernización, auditoría e investigación, código de conducta, gestión de recursos humanos y espíritu de trabajo y cultura institucional¹⁴.

65. En consecuencia, para abordar eficazmente los factores que facilitan la corrupción en los organismos de ejecución de la ley se necesitan métodos integrados. Los principales elementos de un plan amplio de prevención de la corrupción abarcan el mejoramiento de las prácticas de contratación y formación, una remuneración justa, políticas, procedimientos y supervisión adecuados y vigilancia administrativa para descubrir y abordar los problemas de abuso de drogas y corrupción de los funcionarios. El éxito de esos métodos depende de una gestión y una supervisión responsables. Debe inculcarse a los jefes de policía un sentido de responsabilidad y la obligación de rendir cuentas de la integridad de su personal. Deben introducirse reformas organizativas para garantizar la rendición de cuentas y la supervisión efectiva a nivel interno y modificarse los procedimientos y prácticas que propicien la corrupción. Por último, la corrupción no podrá erradicarse plenamente si no se adoptan medidas eficaces para descubrirla, investigarla y castigarla. Para eso se necesita una unidad independiente de investigación interna que funcione debidamente bajo la dirección de un mecanismo de supervisión civil independiente.

66. Descubrir casos de corrupción en un organismo de ejecución de la ley puede presentar varias dificultades. Para hacerlo tal vez sea necesario confiar,

¹⁴ Organización Mundial de Aduanas, Declaración de Arusha revisada: Declaración del Consejo de Cooperación Aduanera sobre Buena Gobernanza e Integridad en la Administración de Aduanas, 2003; véase también Organización Mundial de Aduanas, *Integrity Development Guide* (2007).

en parte, en informes de los ciudadanos o de los propios funcionarios, pero normalmente no basta con esos informes. El organismo también puede tener que apoyarse en pruebas de integridad, en un sistema de alerta precoz para descubrir a los funcionarios que puedan sentirse inclinados a aceptar sobornos y en la investigación preventiva de determinados funcionarios que trabajen en brigadas o en ámbitos en que haya habido una gran cantidad de denuncias de corrupción. Una parte importante de la labor de detección e investigación es determinar cuáles son los funcionarios que corren riesgo de sucumbir a la corrupción o de cometer una falta grave. Algunas esferas de la labor policial, en particular la represión del narcotráfico, exigen una atención especial: en esos ámbitos se corre más riesgo de corrupción porque por lo general esas actividades se caracterizan por un alto grado de confidencialidad y una escasa supervisión directiva, administrativa o civil. Los planes de resistencia y prevención contra la corrupción podrán elaborarse una vez que se hayan evaluado debidamente los riesgos de corrupción y se hayan determinado los riesgos de conducta indebida y los funcionarios expuestos a ellos¹⁵.

67. Para combatir y prevenir la corrupción a todos los niveles es esencial adoptar medidas encaminadas a proteger contra todo trato injustificado a las personas que informen de buena fe acerca de un supuesto incidente de corrupción. Para eso deberá tenerse en cuenta por igual la necesidad de proteger los derechos de la persona que es objeto de la denuncia y la necesidad de proteger a la persona que la formula. Habida cuenta de que una acusación falsa de corrupción puede utilizarse para desacreditar a un funcionario y neutralizar sus esfuerzos por combatir el delito, también deberá ofrecerse protección contra falsas acusaciones. Además, es necesario amparar a los testigos, peritos y víctimas que dan información o prestan testimonio en causas de corrupción. La intimidación puede adoptar muchas formas y, por lo general, es necesario aplicar una variedad de medidas para proteger a las personas que podrían sufrirla. Deberían adoptarse medidas para brindar protección física a los testigos que pudieran estar en peligro y reglas probatorias que les permitieran

sentirse seguros al prestar testimonio. Es importante disponer de programas amplios de protección de testigos con objeto de amparar a las personas que colaboran con el sistema de justicia en la investigación y el enjuiciamiento de casos de corrupción.

D. Recomendaciones

68. Los esfuerzos por reducir el comercio de drogas ilícitas deben estar mejor coordinados y más armonizados con estrategias más amplias encaminadas a poner freno a la delincuencia organizada y limitar los efectos perjudiciales de la corrupción relacionada con las drogas. Para garantizar la aplicación más efectiva de los tratados de fiscalización internacional de drogas, la Junta recomienda:

a) Los gobiernos deben prestar más atención a las iniciativas encaminadas a prevenir la corrupción, en particular las relativas a los organismos y funcionarios públicos de todos los niveles encargados de la ejecución de las leyes de fiscalización de drogas. Esos funcionarios son especialmente vulnerables a la amenaza de la corrupción y deben ser protegidos contra ella. Los planes de resistencia y prevención contra la corrupción podrán elaborarse una vez que se haya llevado a cabo la debida evaluación de riesgos y se hayan determinado los riesgos de conducta indebida y corrupción;

b) Los gobiernos deben asignar prioridad a las estrategias encaminadas a prevenir la corrupción y concientizar a la opinión pública acerca de ese fenómeno, aprovechando los puntos fuertes y los valores singulares de cada contexto cultural;

c) Los gobiernos deben asignar prioridad a prevenir la corrupción y la intimidación, en particular en el ámbito del poder judicial. Una judicatura corrupta es un impedimento tan grave para llevar adelante las medidas anticorrupción como para llevar adelante las estrategias de fiscalización de drogas;

d) Todos los organismos de aplicación coercitiva de la ley y de justicia penal que participan en la fiscalización de drogas o en la lucha contra la delincuencia organizada deberían adoptar oficialmente y ejecutar en sus organismos una política de intolerancia absoluta de la corrupción;

e) Los organismos de aplicación coercitiva de la ley y de justicia penal que participan en la fiscalización

¹⁵ Véase, por ejemplo: *Project Odin: Identifying and Managing High Risk Officers in the NSW Police Force* (véase la nota 6).

de drogas deberían adoptar medidas concretas, con carácter prioritario, para prevenir la corrupción relacionada con las drogas y otras formas de corrupción y conducta indebida de sus funcionarios. Esas medidas pueden abarcar los siguientes aspectos: promoción de prácticas incorruptibles y transparentes de contratación, adiestramiento, despliegue y supervisión del personal, pruebas de integridad, fortalecimiento de los mecanismos de investigación interna, supervisión civil independiente, enjuiciamiento efectivo y mayor protección de los informantes y los testigos;

f) Todos los organismos encargados de actividades de fiscalización de drogas deberían prevenir la corrupción asegurándose de contar con procedimientos especiales de apoyo y supervisión para todo su personal, en particular para los funcionarios que se hallan expuestos directamente a la corrupción. Esos organismos, por ser especialmente vulnerables a la corrupción, deberían instituir los siguientes procedimientos de prevención: evaluaciones periódicas, divulgación de conflictos de intereses, incompatibilidad y actividades conexas y declaración y registro de bienes, intereses y dádivas, así como también procedimientos adecuados para constatar la veracidad de las declaraciones. Deberían establecerse procedimientos que permitieran proporcionar información confidencial sobre transacciones comerciales e incidentes sospechosos, conjuntamente con disposiciones para la investigación efectiva de esos informes por parte de los departamentos de asuntos internos, inspecciones o mecanismos de supervisión civil independientes;

g) Deben redoblar los esfuerzos nacionales e internacionales por fortalecer aún más las medidas encaminadas a combatir el blanqueo de capitales y debe garantizarse que se concentren en encontrar y decomisar el producto de la corrupción relacionada con las drogas, así como de otras clases de delitos relacionados con estas;

h) Debe seguir fortaleciéndose la cooperación internacional y regional y la capacidad de los organismos competentes de aplicación coercitiva de la ley y justicia penal para cooperar entre sí, particularmente en lo que concierne a la prevención y erradicación de la corrupción y la intimidación relacionadas con las drogas;

i) Se alienta a los Estados que aún no lo hayan hecho a ratificar y aplicar la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (véase el anexo III), habilitando así a esos instrumentos a fin de que puedan realizar su pleno potencial en la lucha contra la delincuencia relacionada con las drogas, en particular a nivel internacional;

j) La comunidad internacional debería prestar asistencia a los Estados que luchan contra la corrupción y la intimidación relacionadas con las drogas y que necesitan asistencia técnica y de otra índole a fin de desarrollar su capacidad para combatir esa clase de corrupción.