

Normas y políticas internacionales contra la corrupción



Normas y políticas internacionales contra la corrupción

Editado por:



Primera edición, noviembre de 2003

Autor:

Jaime López

Revisión y estilo:

Margarita I. Funes

Sarah Curlin

Esta publicación fue posible a través del apoyo proporcionado por CREA Internacional de El Salvador con el financiamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Las opiniones expresadas son las del autor y no necesariamente reflejan los puntos de vista de CREA Internacional de El Salvador o de USAID El Salvador.



CREA Internacional
de El Salvador



Agencia de los Estados
Unidos para el Desarrollo
Internacional

Siglas y abreviaturas

CICC	Convención Interamericana contra la Corrupción
CIES	Consejo Interamericano Económico y Social
CNUCC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
GRIC	Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (siglas en inglés)
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (siglas en inglés)
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas

Contenido

Presentación.....	1
1. Las convenciones anticorrupción.....	3
1.1 La OEA y la Convención Interamericana contra la Corrupción.....	4
1.1.1 Antecedentes de la CICC.....	4
1.1.2 Actos de corrupción según la CICC.....	6
1.1.3 Medidas preventivas.....	8
1.1.4 Los Estados parte de la CICC.....	10
1.1.5 Desarrollo posterior de la CICC.....	12
1.1.6 El mecanismo de seguimiento de la CICC.....	13
1.1.7 Participación de la sociedad civil.....	14
1.2 La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.....	16
1.2.1 Antecedentes de la CNUCC.....	16
1.2.2 Las políticas anticorrupción nacionales.....	16
1.2.3 Medidas preventivas.....	18
1.2.4 Actos de corrupción.....	20
1.2.5 Aplicación de la CNUCC.....	20
1.3. Las Cumbres de las Américas.....	22
1.3.1 El proceso de las Cumbres.....	22
1.3.2 Acuerdos sobre lucha contra la corrupción.....	22
1.3.3 Instancias para el seguimiento de las Cumbres.....	24
1.3.4 Participación de la sociedad civil	25
2. Normas y políticas específicas contra la corrupción.....	27
2.1 Conducta de los funcionarios públicos.....	28
2.2 Contratación pública.....	35
2.3. Gestión y presupuestos públicos.....	38
2.4 Información pública.....	40
2.5. Sector privado.....	42
2.6. Participación de la sociedad civil.....	45

Anexo	
Tablas de referencia.....	47
Conducta de los funcionarios públicos.....	48
Contratación pública.....	49
Gestión y presupuestos públicos.....	50
Información pública.....	51
Sector privado.....	52
Participación de la sociedad civil.....	53

**Colección de documentos electrónicos sobre
Normas y políticas internacionales contra la corrupción**

<http://www.probid.org/npi>

Presentación

Los países están sujetos a normas y políticas de carácter internacional que tienen el propósito de prevenir, frenar o controlar la corrupción. Éstas están enfocadas principalmente en el sector gubernamental.

Un amplio conjunto de convenciones, tratados, acuerdos y estándares dictados a través de organismos internacionales, proporcionan un marco de referencia que los gobiernos deben observar para minimizar la corrupción entre sus funcionarios y para que sus instituciones funcionen en forma más transparente.

Estas normas y políticas internacionales abordan las medidas que los gobiernos deben dictar, la naturaleza y competencia de instituciones relacionadas con la prevención y persecución de la corrupción, regulaciones para resolver conflictos de interés que enfrentan los funcionarios públicos, transparencia de los presupuestos y compras gubernamentales y control del lavado de dinero y activos, entre otros aspectos.

Este libro ofrece un panorama de las normas y políticas internacionales que existen actualmente contra la corrupción, el rol que desempeñan algunos organismos que velan por su aplicación y, cuando existen, sus mecanismos de seguimiento o evaluación.

El libro se divide en dos partes. La primera se dedica a dos de los principales instrumentos jurídicos que existen a nivel internacional contra el flagelo: la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC).

Como complemento a la primera parte del libro, se presenta un resumen de los acuerdos adoptados por los mandatarios en las Cumbres de las Américas, relacionados con la lucha contra la corrupción y se expone el papel que cumplen algunas instancias en el seguimiento de estos acuerdos y de la CICC.

La segunda parte de libro aborda áreas más específicas de las normas y políticas internacionales contra la corrupción, como por ejemplo la conducta de funcionarios, la participación de la sociedad civil, mecanismos de control y otros. Por cada tema se hace una exposición de los conceptos básicos y se presenta una selección de normas y políticas relacionadas.

El anexo contiene tablas de referencia rápida sobre temas específicos de lucha contra la corrupción y normas o artículos relacionados contenidos en instrumentos internacionales.

Este trabajo puede servir para diseñadores, ejecutores o evaluadores políticas públicas relacionadas con el fortalecimiento de la transparencia y la probidad en las instituciones de gobierno. Con base en las normas y políticas

internacionales existentes se pueden establecer criterios o parámetros para fijar planes y medir los avances que un país está obteniendo en materia de lucha contra la corrupción.

También es útil para los investigadores, estudiosos o periodistas que trabajen en el tema de la corrupción, particularmente con relación a los esfuerzos internacionales para reducirla o controlarla.

En el libro se presta especial atención a los espacios existentes para que grupos cívicos puedan participar en el seguimiento del cumplimiento de las normas y políticas internacionales contra la corrupción.

El libro no pretende ser una referencia exhaustiva de instrumentos normativos o de políticas que existen a nivel internacional en la materia antes referida.

Su propósito es introducir u orientar al lector sobre los instrumentos más destacados y qué instituciones tienen a su cargo velar por su aplicación.

Como complemento, el autor ha preparado una colección de documentos electrónicos que son citados a lo largo del libro y que pueden ser utilizados por el lector para estudiar con mayor detenimiento lo expuesto en los diferentes apartados¹.

Esta edición se preparó para ser distribuida en El Salvador. Por esa razón hay apartados dedicados especialmente a dicho país, los cuales están enmarcados. Al omitir dichos apartados o al complementarlos con información de otros países, el libro resulta igualmente útil para otros lectores interesados en el problema de la corrupción en América Latina.

El autor agradece profundamente a todas las personas e instituciones que le brindaron información y le dieron apoyo para el desarrollo de este trabajo. De manera particular agradece a CREA Internacional que patrocinó, con fondos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, la investigación y publicación de esta obra.

¹ <http://www.probidad.org/npi>

1. Las convenciones anticorrupción

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción son los principales instrumentos jurídicos de carácter internacional referidos a la prevención y represión de actos irregulares cometidos por funcionarios públicos. Estas convenciones son las que se estudian en esta parte del libro.

Sumado a ellas hay normas y políticas que se enfocan en aspectos más específicos, ya sea por su enfoque temático o bien por ser de aplicación para áreas puntuales de las administraciones públicas. Estas son revisadas en la segunda parte del libro.

1.1 La OEA y la Convención Interamericana contra la Corrupción

1.1.1 Antecedentes de la CICC

La Convención Interamericana contra la Corrupción, que en adelante será citada como la CICC, se abrió a firma en marzo de 1996, bajo los auspicios de la Organización de Estados Americanos (OEA). Esto ocurrió en una reunión de dicho organismo hemisférico realizada en la ciudad de Caracas, Venezuela.

El artículo XXV de la CICC señala que ésta entraría en vigencia 30 días después de que se hubiera depositado ante la Secretaría de la OEA el segundo instrumento de ratificación² de dicho tratado, o en otras palabras, cuando dos países la hubieran adoptado. Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Venezuela ratificaron la CICC y presentaron los respectivos instrumentos o decretos ante la OEA en 1997, con lo cual el tratado entró en vigencia a partir de ese año.

La adopción de la CICC por parte de países miembros de la OEA tiene sus antecedentes en una serie de resoluciones y declaraciones que fueron surgiendo en el seno de dicho organismo. Al revisar estos documentos se observa cómo fue creciendo el interés sobre el tema de la corrupción en la OEA, y la orientación que fue tomando el debate en respuesta a la necesidad de desarrollar mecanismos de cooperación internacional para hacerle frente.

En la asamblea general de la OEA realizada en mayo de 1992, se aprobó una resolución en la que se encomendaba al Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) que analizara las prácticas corruptas en el comercio internacional con relación a los desafíos económicos y sociales del continente americano para la década de los 90³. En dicha resolución se expresó que:

"Las prácticas corruptas, junto con otros injustificados condicionalmente al libre comercio tienen efectos perjudiciales sobre las transacciones comerciales internacionales que atraen inversiones, recursos financieros, tecnología, conocimientos especializados y otros importantes recursos del exterior y promueven el desarrollo económico y social en todo el mundo, particularmente en los países de la región que intentan revitalizar o desarrollar sus economías".

En 1994 la Asamblea General de la OEA encomendó a su Consejo Permanente formar un grupo de trabajo para estudiar el tema de la probidad y la ética. En la respectiva resolución se estableció que dicho grupo tendría las funciones de:

"Recopilar y estudiar las legislaciones nacionales vigentes en materia de ética pública; analizar las experiencias de control y fiscalización de las instituciones administrativas existentes; hacer un inventario de los

² Los instrumentos de ratificación normalmente son decretos legislativos.

³ Organización de Estados Americanos. Prácticas corruptas en el comercio internacional, AG/RES. 1159 (XXII-0/92). 22 de mayo de 1992. <http://www.oas.org/juridico/spanish/ag-res97/Res1159.htm>

*delitos que dicen relación con la ética pública configurados en las normas nacionales, y elaborar recomendaciones sobre mecanismos jurídicos para controlar dicho problema con pleno respeto a la soberanía de los Estados miembros.*¹⁴

La decisión de convertir a la OEA en uno de los principales foros de cooperación entre estados para combatir la corrupción quedó plasmada en la Declaración de Belém do Pará de 1994. En ella la OEA se impuso la obligación de estudiar medidas "*destinadas a combatir la corrupción, mejorar la eficiencia de la gestión pública y promover la transparencia y la probidad en la administración de los recursos políticos*".⁵

En junio de 1995 ya estaba listo el proyecto de la "Convención sobre la Corrupción", preparado por el Grupo de Trabajo sobre Probidad y Ética Cívica, designado por el Consejo Permanente de la OEA. En ese mes, la Asamblea General de la OEA encomendó a su Comité Jurídico Interamericano que diera prioridad al estudio de dicho proyecto⁶. La CICC, como ya se mencionó, fue finalmente suscrita en marzo de 1996.

En un discurso el secretario general de la OEA, César Gaviria, expresó que:

"La convención fue el resultado de lo dispuesto en la Cumbre de Miami⁷ en tiempos en que apenas se reconocía que el tema de la corrupción podía ser parte de la Agenda Internacional. Los intentos que se habían realizado para promover iniciativas de esta naturaleza habían fracasado tanto en las Naciones Unidas como en la OCDE⁸. De hecho, en la OCDE, los Estados más desarrollados, durante muchos años, se habían negado sistemáticamente a asumir compromisos que los vincularan jurídicamente en el combate contra la corrupción. Era, entonces, bien conocido que la legislación de algunos de esos países no sólo no castigaba a sus nacionales por sobornar a funcionarios de otros Estados, sino que, aún más, les permitía descontar de sus impuestos los sobornos pagados en el extranjero."⁹

⁴ Organización de Estados Americanos. Probidad y ética pública, AG/RES. 1294 (XXIV-0/94). <http://www.oas.org/juridico/spanish/ag-res97/Res1294.htm>

⁵ Organización de Estados Americanos. Declaración de Belém do Pará, AG/DEC. 6 (XXIV-0/94). 6 de junio de 1994. <http://www.oas.org/juridico/spanish/Belem.htm>

⁶ Organización de Estados Americanos. Informe Anual del Comité Jurídico Interamericano, AG/RES. 1328 (XXV-0/95). 9 de junio de 1995. <http://www.oas.org/juridico/spanish/ag-res97/Res1328.htm>

⁷ Primera Cumbre de las Américas. Miami (Estados Unidos), diciembre de 1994

⁸ OECD: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (siglas en inglés)

⁹ Intervención del Secretario General de la OEA en la Conferencia de Estados Parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Buenos Aires, Argentina, 2 de Mayo de 2001. <http://www.jus.gov.ar/minjus/oac/cicc/gaviria.htm>

Adopción de la CICC por parte de El Salvador

El Salvador firmó la Convención Interamericana contra la Corrupción el 29 de marzo de 1996. La ratificación tuvo lugar el 26 de octubre de 1998. El depósito del instrumento de ratificación ante la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos fue el 18 de marzo de 1999. Todo esto ocurrió durante la administración presidencial del Dr. Armando Calderón Sol.

1.1.2 Actos de corrupción según la CICC

La CICC tipifica varios actos como hechos de corrupción. Estos son descritos a continuación utilizando nombres genéricos para facilitar su comprensión. En las legislaciones nacionales estos actos son denominados con diferentes nombres, adoptan diversas tipificaciones y su castigo o sanción se da igualmente en varias modalidades.

Es conveniente señalar que la CICC considera como "*funcionario público*", a los oficiales o servidores que prestan servicios para el Estado. Estas personas pueden haber sido seleccionados o designados por funcionarios de un rango superior o su nombramiento puede provenir de una elección popular o legislativa, sin importar su nivel jerárquico.

a) Aceptación de sobornos

La aceptación de sobornos se refiere al hecho de que una persona que ejerza un cargo público pida o reciba objetos de valor económico u otros beneficios, a cambio de adoptar u omitir acciones o decisiones que estén relacionadas con las funciones que le han sido asignadas.

Al respecto, la CICC en su sección VI.1.a establece que es un acto de corrupción:

"El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas".

b) Ofrecimiento de sobornos

Este acto es el complemento de la aceptación de sobornos. Consiste en ofrecer o entregar a una persona que ejerza un cargo público objetos de valor económico u otros beneficios, a cambio de éste adopte u omita acciones o

decisiones que estén relacionadas con las funciones que le han sido asignadas.

La sección VI.1.b de la CICC describe este acto en la siguiente forma:

"El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas".

La introducción de este acto de corrupción en la CICC fue un importante avance, al considerar simultáneamente las figuras de corrupto y corruptor.

La CICC plantea la obligación de los países de castigar no sólo al funcionario que se aprovecha de su cargo, sino también a las personas que lo incitan a cometer tales abusos. Estas personas normalmente son ejecutivos de empresas privadas, agentes del sector financiero, militantes de partidos políticos o miembros de organismos sin fines de lucro.

c) Incumplimiento de funciones

No siempre es posible detectar o encontrar evidencias sobre la aceptación u ofrecimiento de sobornos. Por ello la CICC consigna como acto de corrupción el solo hecho de realizar una acción o adoptar una decisión, u omitirlas, en contradicción a los deberes o funciones que le han sido asignadas a una persona que ejerce un cargo público.

En este caso, debe demostrarse que el acto en cuestión ha sido cometido por los funcionarios con la finalidad de obtener beneficios para sí mismos o para empresas, grupos o terceras personas.

La sección VI.1.c de la CICC señala que es acto de corrupción:

"La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero".

Dentro de esta figura de corrupción quedan incluidos el incumplimiento de deberes, los actos arbitrarios y el abuso de funciones.

d) Desvío de bienes públicos

Este acto de corrupción comprende el uso indebido, el robo o el ocultamiento de dinero, maquinaria, equipo o infraestructura propiedad del Estado.

La CICC, en su sección VI.1.d. Lo describe como "*el aprovechamiento doloso u ocultación de bienes*" provenientes de actos de corrupción.

e) Responsables de los actos de corrupción

Con relación a los actos anteriores, la CICC señala que se debe considerar como responsables a los autores directos, a los coautores, a los instigadores o incitadores, a los cómplices y a los encubridores.

f) Soborno transnacional

La CICC también pide a los países prohibir y castigar el soborno transnacional, el cual está definido en los siguientes términos:

"El acto de ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro Estado, directa o indirectamente, por parte de sus nacionales, personas que tengan residencia habitual en su territorio y empresas domiciliadas en él, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita cualquier acto, en el ejercicio de sus funciones públicas, relacionado con una transacción de naturaleza económica o comercial."

1.1.3 Medidas preventivas

La CICC tiene básicamente dos objetivos, los cuales están enunciados en el Artículo II. El primero es que los países que la han ratificado promuevan y fortalezcan sus mecanismos para prevenir y sancionar los actos de corrupción. El segundo objetivo es facilitar la cooperación entre países.

Al analizar la importancia o alcance de la CICC es necesario tener presentes los objetivos anteriores, para no tener expectativas falsas sobre lo que el tratado puede abonar a la lucha contra la corrupción en un país.

La CICC no es un instrumento de carácter coercitivo. No tiene por objetivo sancionar o castigar a los países que no adopten medidas efectivas para castigar a las personas acusadas de corrupción.

El compromiso de los países que han suscrito la CICC es aplicar las medidas del tratado respetando las legislaciones internas, y hacerlo de forma progresiva.

Por ejemplo el Artículo III de la CICC establece que los países suscriptores considerarán crear, mantener y fortalecer medidas preventivas "dentro de sus propios sistemas institucionales".

Las medidas preventivas, habiendo aclarado que no tienen un carácter coercitivo hacia los países, son muy importantes. Marcan pautas u

orientaciones que deben guiar las reformas jurídicas e institucionales para hacerle frente a la corrupción. Estas medidas, como se mencionó en el párrafo anterior, están contenidas en el Artículo III de la CICC.

Es importante aclarar que este tratado deja abierta la posibilidad de que los países adopten otras medidas preventivas no comprendidas entre las que se citan a continuación.

a) Referidas a los funcionarios públicos

Los países deben dictar normas de conducta para prevenir conflictos de intereses, asegurar el buen desempeño de las funciones y garantizar el uso adecuado de los recursos asignados a cada funcionario o servidor del Estado.

Los controles hacia los funcionarios también comprenden la adopción de sistemas para que éstos declaren sus ingresos, propiedades, inversiones y deudas, entre otros valores financieros. Esto con el fin de que los países puedan controlar que sus funcionarios no se están enriqueciendo ilícitamente. La CICC contempla la posibilidad de que las declaraciones de patrimonio sean publicadas.

Los países además deben adoptar medidas específicas para impedir que sus funcionarios pidan o reciban sobornos.

Por otro lado, los funcionarios públicos deben denunciar los actos de corrupción de los que tengan conocimiento. Para ello, los gobiernos deben ofrecerles garantías y protección con el fin de que no sufran represalias por sus denuncias.

b) Referidas a las instituciones públicas

Las instituciones públicas deben contar con sistemas adecuados para la contratación de su personal, así como también para la adquisición de bienes y servicios, y la realización de inversiones y obras de infraestructura. La CICC señala que se debe asegurar que estos sistemas respondan a los criterios de "publicidad, equidad y eficiencia".

La CICC contempla que los países deben crear, mantener o fortalecer órganos de control superior, como las contralorías, auditorías, superintendencias u oficinas similares. Esto con el fin de que dichas instituciones se encarguen de prevenir, detectar y sancionar eficazmente las prácticas de corrupción.

c) Referidas al sector privado

Los gobiernos deben excluir de los beneficios tributarios a las empresas o personas que violen las leyes anticorrupción de cualquiera de los países suscriptores de la CICC.

Los sistemas de recaudación de ingresos deben evitar la evasión de impuestos o el contrabando.

Asimismo, las sociedades mercantiles y otro tipo de asociaciones deben mantener registros que reflejen "con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos, y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción".

d) Referidas a los ciudadanos

En esta parte la CICC es bastante general y abierta, dejando a discreción de los países la adopción de mecanismos para estimular la participación de sus ciudadanos en "los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción".

La CICC señala que los ciudadanos particulares que denuncien actos de corrupción deben ser protegidos e incluso se deben adoptar medidas para guardar su identidad.

1.1.4 Los Estados parte de la CICC

La CICC dispone de los siguientes mecanismos para que los países sean parte de dicho tratado:

- a) En primer lugar, la firma por parte de los mandatarios o autoridades encargadas de las relaciones exteriores de cada país.
- b) La ratificación por parte de los parlamentos o de las instancias que establezcan las leyes nacionales para que el tratado se convierta en ley nacional.
- c) El depósito de los instrumentos de ratificación ante la Secretaría General de la OEA, con lo cual la CICC tiene vigor para el país respectivo.
- d) La adhesión a la CICC por parte de cualquier otro país que no sea miembro de la OEA.

Cada país puede formular reservas al momento de aprobar, firmar, ratificar o adherirse a la CICC. Por ejemplo Panamá ha establecido que:

"No se siente obligada a extender las acciones de confiscación o decomiso de bienes contemplados en el Artículo XV de la presente Convención, en la medida en que tales acciones contravengan lo dispuesto en el Artículo 30 de la Constitución Política de la República, que prohíbe la confiscación de bienes como pena."

Una vez que un país ha adoptado la CICC se le denomina "Estado parte" y se considera que el tratado regirá para éste por tiempo indefinido. Sin embargo

los países pueden renunciar a la CICC cuando lo estimen conveniente. A este acto se le denomina "denuncia". La entrada en vigor de la denuncia será un año después de haber depositado el respectivo instrumento ante la Secretaría de la OEA.

La CICC prevee que cada país pueda designar una autoridad central para "formular y recibir las solicitudes de asistencia y cooperación" entre países. Algunas autoridades centrales se presentan a continuación.

Cuadro
Algunas autoridades centrales para la aplicación de la
Convención Interamericana contra la Corrupción

<i>País</i>	<i>Autoridad central</i>
Argentina	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
Ecuador	Comisión de Control Cívico de la Corrupción
Guatemala	Comisionado Nacional por la Transparencia y contra la Corrupción
Honduras	Tribunal Superior de Cuentas
Nicaragua	Oficina de Ética Pública de la Presidencia de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores
Perú	Ministerio de Justicia
Uruguay	Asesoría Autoridad Central de Cooperación Jurídica Internacional dependiente de la Dirección de Cooperación Jurídica Internacional y de Justicia del Ministerio de Educación y Cultura y la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado.
Venezuela	Consejo Moral Republicano del Estado Venezolano, integrado por la Contraloría General de la República, Fiscalía General de la República y la Defensoría del Pueblo ¹⁰

¹⁰ El Artículo 275 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela señala que estos órganos tienen a su cargo "prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa; velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, el cumplimiento y la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado, e igualmente, promover la educación como proceso creador de la ciudadanía, así como la solidaridad, la libertad, la democracia, la responsabilidad social y el trabajo."

Autoridad central de la CICC en El Salvador

El Salvador no aparece en el registro de la OEA sobre autoridades centrales.¹¹ Sin embargo, durante los mandatos del ex-presidente Francisco Flores y del presidente Antonio Elías Saca, ha sido la vicepresidencia de la República, con el apoyo de la Comisión Nacional para el Desarrollo Sostenible (CNDS), la oficina que se ha encargado de los temas relacionados a la Convención Interamericana contra la Corrupción.

1.1.5 Desarrollo posterior de la CICC

En junio de 1997 la OEA aprobó la creación del Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción¹². En la constitución de éste se preveían acciones en el campo jurídico, institucional, internacional y de la sociedad civil. Algunos de los aspectos más relevantes de dicho programa son los siguientes:

- a) Impulsar la adopción de la CICC y realizar estudios jurídicos para su adecuación en las legislaciones nacionales, incluyendo el desarrollo de leyes modelo.
- b) Realizar estudios comparativos de las normas legales de los Estados miembros a fin de identificar las similitudes, diferencias y vacíos legales que pudieran existir.
- c) Identificar instituciones que desempeñan actividades vinculadas con el combate a la corrupción, promover el intercambio de experiencias con éstas y proveerles asistencia.
- d) Realizar campañas de difusión, estimular el papel de la prensa y formular programas educativos.
- e) Identificar organizaciones de profesionales y de la sociedad civil cuyas actividades estén relacionadas con el combate de la corrupción, para incorporar sus aportes y desarrollar programas de apoyo a éstas.

El Programa le dio un sentido orgánico y funcional a la lucha contra la corrupción dentro de la OEA, instaurando funciones permanentes en ese organismo para dar seguimiento a la CICC.

Luego, en enero de 2001 el Consejo Permanente de la OEA, acogiendo las propuestas del Grupo de Trabajo de Probidad y Ética Cívica, emitió una

¹¹ <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-58.html>

¹² Organización de Estados Americanos. Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción, AG/RES. 1477 (XXVII-O/97). 5 de junio de 1997. <http://www.oas.org/juridico/spanish/ag-res97/Res1477.htm>

resolución donde daba recomendaciones para un mecanismo de seguimiento a la CICC¹³. A esas alturas, 26 países miembros de la OEA habían suscrito la CICC y 20 de éstos ya la habían ratificado. El referido mecanismo de seguimiento tendría el propósito de promover la implementación de la CICC, dar seguimiento a los compromisos de los Estados y facilitar la cooperación técnica y jurídica.

Del 2 al 4 de mayo de 2004 tuvo lugar en Buenos Aires, Argentina, la primera reunión de Estados Parte de la CICC para discutir y adoptar el mecanismo de seguimiento. En esa ocasión, el secretario César Gaviria expresó sobre la CICC:

"Es uno de los instrumentos que ha sido firmado y ratificado en forma más rápida: contamos con 26 Estados signatarios y 22 Estados parte... muchos nos demandan que existan mecanismos adecuados de seguimiento de su implementación y cumplimiento. El tema del seguimiento no es algo nuevo o extraño para los países miembros de la OEA que lo usan en relación con otros instrumentos. Nuestra Asamblea General, dispuso que se analizaran los mecanismos existentes y se formulara una recomendación sobre el modelo más apropiado."¹⁴

Cabe mencionar que antes de la adopción del mecanismo de seguimiento, el Consejo Permanente de la OEA ya había circulado cuestionarios entre los países que ratificaron la CICC para evaluar sus avances en el implementación del tratado.¹⁵

1.1.6 El mecanismo de seguimiento de la CICC

Como se mencionó en el apartado anterior, el Mecanismo de Seguimiento de la CICC fue aprobado en la Primera Reunión de los Estados parte en mayo de 2001.

El mecanismo se caracteriza por no buscar sanciones, sino recomendaciones que ayuden a los Estados en la implementación de la CICC. Se parte de la premisa de que el mecanismo debe funcionar con base en consensos.

El mecanismo cuenta con los siguientes órganos:

a) La Conferencia de Estados Parte tiene la autoridad y responsabilidad general sobre el mecanismo de seguimiento.

¹³ Organización de Estados Americanos. Recomendación del Consejo Permanente a los Estados Parte sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, OEA/Ser.G CP/RES. 783 (1260/01). 18 de enero de 2001.

<http://www.jus.gov.ar/minjus/oac/cicc/cpres783es.htm>

¹⁴ Intervención del Secretario General de la OEA en la Conferencia de Estados Parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Buenos Aires, Argentina, 2 de Mayo de 2001. <http://www.jus.gov.ar/minjus/oac/cicc/gaviria.htm>

¹⁵ Organización de Estados Americanos. Punto 7 de la resolución Fortalecimiento de la Probidad en el Hemisferio y Seguimiento del Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción, AG/RES. 1785 (XXXI-O/01). 5 de junio de 2001.

http://www.oas.org/juridico/spanish/ag01/agres_1785.htm

Se previó que se reuniera al menos una vez cada año. Sin embargo hasta la fecha en que se publicó este libro únicamente se habían realizado dos reuniones, como se muestra en la siguiente tabla:

Reunión	Fecha	Lugar
Primera	Del 2 al 4 de mayo de 2001	Buenos Aires, Argentina
Segunda	Del 8 al 9 de julio de 2004	Managua, Nicaragua

b) El Comité de Expertos está integrado por técnicos designados por cada país¹⁶. Tiene la responsabilidad de analizar los avances en la implementación de la CICC.

El Comité de Expertos tiene entre sus facultades la de seleccionar las disposiciones de la CICC que serán sometidas a evaluación, definir la metodología para analizar los grados de implementación de la convención, fijar el calendario para el análisis de los diferentes países, conformar subgrupos de estudio para tratar temas más especializados y adoptar informes sobre los resultados de sus análisis.¹⁷

La primera reunión del Comité de Expertos tuvo lugar en enero del año 2002.

El Mecanismo de seguimiento de la CICC tiene su sede en las oficinas de la OEA, en Washington D.C.

El Comité de Expertos cuenta con un presidente y un vicepresidente para coordinar sus actividades.

Las funciones de secretaría del Comité de Expertos y del Mecanismo de Seguimiento en general son realizadas por la Secretaría General de la OEA.

1.1.7 Participación de la sociedad civil

Los grupos u organizaciones de la sociedad civil pueden participar en el Mecanismo de seguimiento de la CICC. Para tales efectos el Comité de Expertos ha dispuesto cinco opciones:

a) La presentación de documentos referidos a la definición y metodología de los cuestionarios de análisis sobre la implementación de la CICC. Esto sólo puede hacerse al inicio de cada ronda, en el momento

¹⁶ Los nombres de los representantes por cada país se encuentran en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_com_exp.htm

¹⁷ Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Reglamento y normas de procedimiento. Febrero de 2004. http://www.oas.org/juridico/spanish/segu_reglamento.htm

que están en discusión los instrumentos de análisis.

b) La presentación de documentos sobre la implementación la CICC en un determinado país. Esto está delimitado a las disposiciones de la convención que hayan sido seleccionadas por el Comité de Expertos y está sujeto al calendario de análisis que el mismo haya acordado.

c) La presentación de documentos con propuestas en relación con temas de interés colectivo.

Estos son temas que no están relacionados con un país en particular, sino que tienen un alcance general en la región. Entre los temas de interés colectivo que han sido tratados por el comité se encuentran los sistemas de compras y contrataciones en el sector público y los mecanismos de cooperación técnica en torno a los contenidos de la Convención.

d) Exposiciones verbales ante el Comité de Expertos sobre los documentos que los grupos u organizaciones de la sociedad civil hayan presentado previamente.

e) Reuniones informales con organizaciones de la sociedad civil en el marco de las reuniones del Comité.

Informes de sociedad civil en El Salvador

En agosto de 2004, Probidad presentó ante el Comité de Expertos un informe de sociedad civil sobre la aplicación de la CICC en El Salvador. El análisis desarrollado se centró en el cumplimiento que el Gobierno de El Salvador ha dado al Artículo III, numeral 11 de la Convención que dicta que los estados partes de la CICC deben "crear, mantener y fortalecer mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción."¹⁸

¹⁸ <http://probidad.org/regional/index.php?seccion=informes/2004/001.html>

1.2 La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

1.2.1 Antecedentes de la CNUCC

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que en adelante será citada como la CNUCC, es uno de los más novedosos y amplios acuerdos internacionales contra este flagelo. Reúne un conjunto más amplio e integrado de medidas en relación a otros tratados internacionales, como por ejemplo la CICC. Además es la primera convención en la materia que tiene un alcance global.

El período para que los países puedan firmar esta convención fue abierto el 9 de diciembre de 2003, durante una conferencia de la ONU convocada precisamente con ese propósito. Dicha reunión tuvo lugar en la ciudad de Mérida, México. Hasta el 11 de diciembre, día en que fue clausurada la conferencia, la CNUCC ya había sido firmada por 97 estados.

En el caso de América Latina, únicamente Cuba y Honduras no la suscribieron durante la apertura. Honduras lo hizo en mayo de 2004. La Convención permanecerá abierta a firmas hasta el 9 de diciembre del año 2005.

El Artículo 68 de la CNUCC establece que ésta entrará en vigencia cuando al menos 30 Estados la hayan ratificado. Al momento de concluir este libro, en Latinoamérica ya habían ratificado la Convención El Salvador y México. Ambos países lo hicieron en julio de 2004.

La CNUCC se comenzó a gestar durante una asamblea de la ONU realizada en diciembre de 2000. En ella se reconoció la necesidad de que la organización promoviera la adopción de un instrumento específico para la lucha contra la corrupción. Para ello se aprobó la conformación de una comisión a la que se le encomendó la misión de negociar el tratado contra la corrupción. Dicha comisión quedó adscrita a la Oficina para el Control de Drogas y la Prevención del Crimen de la ONU, con sede en Viena.

La comisión negociadora se reunió en siete ocasiones, entre enero de 2002 y octubre de 2003. Seguidamente la Asamblea General de la ONU conoció el proyecto de convención y procedió a aprobarlo¹⁹, estableciendo que fuera abierta a firmas en diciembre de ese mismo año, tal como se mencionó anteriormente.

1.2.2 Las políticas anticorrupción nacionales

El contenido de la Convención es bastante extenso. Cuenta con 71 artículos. En la segunda parte de este libro algunos de éstos son presentados en detalle.

¹⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 58/4 del 31 de octubre de 2003.

Los objetivos de la CNUCC son:

- a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción;
- b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos;
- c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

La CNUCC hace una importante innovación al considerar la lucha contra la corrupción como una política de estado que debe ser desarrollada por los gobiernos. Su artículo 5 señala que los Estados "formularán, aplicarán y mantendrán en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción".

El artículo antes citado señala que las políticas contra la corrupción deben fundarse en dos criterios:

- a) Promover la participación de la sociedad
- b) Reflejar los principios del "imperio de la ley", la debida gestión de los asuntos públicos y la obligación de rendir cuentas, entre otros aspectos.

Se puede observar que la CNUCC muestra un avance con respecto a la CICC en materia de participación ciudadana. En la CICC la participación ciudadana se considera una medida de carácter preventivo y no se establecen o definen mecanismos concretos para desarrollarla. En cambio, en la CNUCC de entrada se exige que la participación ciudadana sea un criterio básico en la formulación y aplicación de las políticas contra la corrupción que cada país adopte.

En el caso de la CICC se contempla la posibilidad de que los países designen una autoridad central para "formular y recibir las solicitudes de asistencia y cooperación" entre países (ver sección 1.1.4). La CNUCC va más allá. Contempla que haya un órgano o varios que sean los responsables del diseño, coordinación, aplicación y supervisión de las políticas contra la corrupción.

La falta de una autoridad central u órgano encargado de las políticas anticorrupción en los países es un problema que impide la adecuada implementación de los convenios. Por ejemplo, en el caso de la CICC hubo y aún hay países en los que el seguimiento se hace desde el ministerio o secretaría de asuntos exteriores, sin un adecuado soporte técnico institucional en la materia.

1.2.3 Medidas preventivas

La Convención dicta una serie de medidas preventivas, que tienen un doble propósito: evitar que ocurran actos de corrupción y mejorar la transparencia en las instituciones públicas.

a) Referidas a los funcionarios públicos

Los países deben establecer sistemas de administración de personal que se basen en el mérito profesional o en las habilidades de los aspirantes a cargos públicos, que garanticen equidad entre los concursantes y que aseguren que los elegidos tengan aptitud para el cargo al que se les designe.

La CNUCC prevé que dentro del gobierno se identifiquen aquellos cargos que están sujetos a mayores riesgos de corrupción y que, en estos casos, se establezcan mecanismos de selección más rigurosos o sistemas de rotación de personal.

Los requisitos para acceder a los cargos públicos y los criterios de selección deben estar claramente definidos. En los casos de cargos sujetos a procesos de elección - como es el caso de presidentes, alcaldes, diputados y, en algunos países, jueces - los Estados deben adoptar medidas para transparentar el financiamiento de las campañas. Esto implica, entre otros aspectos, que debe quedar claro y abierto a verificación el origen los fondos para cubrir el costo de tales campañas.

En igual forma a como se establece en la CICC, los países también deben adoptar códigos o normas de conducta para prevenir conflictos de intereses entre sus funcionarios, así como controles para evitar que éstos se enriquezcan ilícitamente.

La CNUCC va más allá, porque los funcionarios públicos, además de declarar sobre su patrimonio, deben consignar aquellas actividades ajenas a su cargo en las que participan, como por ejemplo juntas directivas de empresas, posiciones de mando en partidos políticos, servicios de consultoría u otros.

b) Referidas a las instituciones públicas

La CNUCC exige que los procesos de compras y contrataciones con el Estado cuenten con criterios claros para la adopción de decisiones, que se garantice plena competencia en ellos y que cada una de sus fases se dé con la mayor transparencia posible.

Los gobiernos deben difundir ampliamente la información sobre sus ingresos y gastos, contar con procedimientos adecuados de contabilidad y auditoría, asegurar controles internos eficaces y adoptar sistemas de gestión de riesgos, particularmente en las áreas más vulnerables a corrupción.

Como se mencionó antes, los países también deben reorganizar los procesos a través de los cuales se formulan las políticas públicas, para que los ciudadanos puedan tener una mayor participación en dichas decisiones. Para tales efectos, los gobiernos deben adoptar mecanismos que garanticen a cualquier persona obtener información sobre el funcionamiento de las instituciones y los procesos de adopción de decisiones.

Las instituciones públicas deben simplificar los procedimientos o trámites y publicar periódicamente informes sobre los riesgos de corrupción que existen dentro de ellas.

c) Referidas al sector privado

Esta es otra área importante de innovación dentro de la CNUCC, al señalar medidas concretas que deben adoptar los países para identificar y responsabilizar al sector privado de los hechos de corrupción.

La CNUCC considera tanto los hechos de corrupción cometidos en las transacciones comerciales con el gobierno, como los que ocurren dentro de las mismas empresas o en las relaciones entre éstas. Este último fenómeno es más conocido como fraude empresarial.

Entre otras medidas para el sector privado, la CNUCC contempla mejoras en las normas contables y de auditoría. También prevé la adopción de códigos de conducta para los ejecutivos de empresas y profesionales independientes, que prevengan los conflictos de intereses en las decisiones comerciales.

Pone especial atención a la vigilancia y el control que debe existir de parte del gobierno en las concesiones, empresas privatizadas o licencias otorgadas para realizar actividades productivas o comerciales en un país, y dispone la posibilidad de revertir estos beneficios cuando ocurran hechos graves de corrupción.

d) Referidas a los ciudadanos

La CNUCC presta especial consideración a los derechos y libertades con que cuentan los ciudadanos para enfrentar la corrupción.

Ya se ha mencionado la obligación de los países de considerar la participación ciudadana en los procesos de adopción de decisiones y particularmente en el de formulación de las políticas públicas. La CNUCC plantea que esta participación es un requerimiento esencial en el diseño de las políticas referidas a la prevención y lucha contra la corrupción.

Asimismo la CNUCC llevará a los países a garantizar el acceso eficaz de los ciudadanos a la información pública, particularmente la relativa a casos y hechos de corrupción. Al respecto, la sección 13.1.a señala que se adoptarán medidas para "respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir y

difundir información relativa a la corrupción". Esto es muy importante debido a que uno de los principales factores que impiden que las personas se sensibilicen y puedan actuar en contra de los hechos de corrupción es su falta de conocimiento sobre el problema y de las formas que existen para enfrentarlo.

La CNUCC plantea a los países la necesidad de "fomentar la intransigencia con la corrupción" a través de actividades de sensibilización y en los programas de educación pública, incluidos los niveles básicos y universitarios.

1.2.4 Actos de corrupción

En materia de actos de corrupción, la CNUCC hace las siguientes tipificaciones:

a) Referidas al sector público: recepción de sobornos por parte de funcionarios nacionales, extranjeros o de organismos internacionales; malversación, peculado o apropiación indebida de bienes; tráfico de influencias; abuso de funciones; enriquecimiento ilícito; lavado de activos, y obstrucción de la justicia.

b) Referidas al sector privado: entrega de sobornos a funcionarios públicos; entrega de sobornos a ejecutivos de empresas privadas para alterar la cadena de producción u obtener otras ventajas en el mercado; lavado de activos provenientes de delitos, y encubrimiento.

En esta convención se presta especial atención al embargo preventivo, la incautación y el decomiso de fondos y bienes provenientes de delitos de corrupción. En la misma dirección se desarrollan varias medidas para favorecer y fortalecer la cooperación entre los países para la extradición de personas acusadas de corrupción y para la repatriación de activos.

Un aspecto novedoso de la CNUCC es la posibilidad de establecer indemnizaciones por daños y perjuicios para reparar económicamente a los afectados por hechos de corrupción.

1.2.5 Aplicación de la CNUCC

Aún pasarán varios años para que la CNUCC cobre vigencia, si se toma en cuenta de deben ser al menos 30 estados los que la deben ratificar. Sin embargo, desde ya esta convención es una fuente invaluable de criterios e indicadores para evaluar la respuesta de los gobiernos frente a la corrupción, por la amplitud de temas que aborda y su grado de progreso con respecto a otros tratados anteriores, como la CICC.

Para su aplicación, la convención establece en su artículo 63 que habrá una "Conferencia de Estados Parte" con la finalidad de mejorar la capacidad de los Estados y la cooperación entre ellos para la aplicación del tratado.

La primera reunión de la Conferencia de Estados Parte será convocada por el Secretario General de la ONU un año después de que entre en vigor la Convención.

La Conferencia de Estados Parte tendrá, una vez entre en funcionamiento, los siguientes mandatos:

- a) Facilitar actividades para prestar capacitación y asistencia técnica a los países suscriptores;
- b) Promover ante los organismos internacionales la realización de programas para reducir los riesgos de corrupción en los países en desarrollo;
- c) Facilitar el intercambio de información sobre las modalidades de la corrupción, prácticas eficaces para enfrentarla y restitución de activos provenientes de delitos de corrupción;
- d) Cooperar con otros mecanismos y organismos internacionales, así como con organizaciones no gubernamentales, y
- e) Examinar el grado de aplicación de la convención por parte de cada uno de los países suscriptores y formular recomendaciones para avanzar en dicho proceso.

La Secretaría General de la ONU funcionará como secretaria de la Conferencia de Estados Parte.

El Salvador fue el primer país de América Latina en ratificar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

El 28 de junio de 2004 se publicó en el Diario Oficial número 119 del Tomo 363 la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, junto al Acuerdo número 84 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 27 de febrero de 2004 y el Decreto Legislativo número 325 del 20 de mayo del mismo año. Con esto El Salvador se convirtió en el primer país de América Latina en ratificar dicho tratado.

1.3. Las Cumbres de las Américas

1.3.1 El proceso de las Cumbres

Las Cumbres de las Américas son reuniones en las que se dan cita los presidentes y jefes de Estado del hemisferio. El objetivo de estas reuniones es buscar soluciones y una visión compartida acerca del futuro de los países participantes. Sin duda el proceso de Cumbres de las Américas es el principal cónclave y espacio para incidir en la agenda regional.

Para que un país pueda participar en el proceso de las Cumbres, su gobierno debe haber sido designado por medio de elecciones y su economía debe funcionar conforme los principios del libre mercado. Esto deja fuera a Cuba.

Previo al proceso de Cumbres de las Américas hubo dos reuniones de jefes de Estado. La primera fue en julio de 1956 en Panamá. La segunda fue en Punta del Este, Uruguay, en el año 1967. Ambas contaron con la participación de 19 mandatarios.²⁰

El proceso de las Cumbres se inició en Miami en 1994. En esa primera reunión los mandatarios decidieron sostener encuentros periódicos para fijar la agenda del hemisferio.

Desde entonces se han realizado tres reuniones más: Santiago de Chile, en abril de 1998; Quebec, Canadá, en abril de 2001, y Monterrey, México, en enero de 2004. La próxima reunión está programada para noviembre de 2005 y tendrá lugar Argentina.

1.3.2 Acuerdos sobre lucha contra la corrupción

La lucha contra la corrupción ha estado presente en la agenda de las cumbres desde la primera reunión en Miami. Los acuerdos concretos asumidos por los mandatarios pueden ser encontrados en las declaraciones y los planes de acción de cada una de estas reuniones.

El siguiente es un resumen para ofrecer un panorama rápido al lector sobre tales acuerdos, los cuales se han venido desarrollando progresivamente de cumbre en cumbre. Debe señalarse que el proceso de cumbres tiene muchos mecanismos e instrumentos de planificación y seguimiento. Su conocimiento requiere de un estudio especializado que excede los objetivos de este trabajo.

a) Fortalecimiento de capacidades institucionales:

Los mandatarios han acordado:

- Impulsar la modernización del Estado

²⁰ Sistema de Información de las Cumbres de las Américas. El proceso de las Cumbres de las Américas. <http://www.summit-americas.org/esp-2002/proceso-cumbres.htm>

- Fortalecer los mecanismos internos de supervisión de las funciones gubernamentales, incluyendo la capacidad de investigación y el cumplimiento de las leyes
- Estimular el uso de tecnologías de información en los procesos de la gestión pública y adoptar estrategias para el desarrollo del gobierno electrónico
- Fortalecer los procedimientos para las compras gubernamentales
- Fortalecer de las medidas para la recaudación de impuestos
- Mejorar la administración de justicia
- Fortalecer los procesos electorales

b) Legislación y normas

- Establecer normas sobre conflictos de intereses para los empleados públicos
- Establecer medidas contra el enriquecimiento ilícito, incluyendo la imposición de sanciones contra quienes ocupen sus cargos en beneficio de intereses particulares
- Adoptar medidas contra el soborno en las transacciones financieras y comerciales

c) Partidos políticos

- Promover acciones para que los partidos políticos se desarrollen con independencia de los gobiernos
- Alentar la formación política y la preparación de líderes
- Dictar normas para asegurar la transparencia de las finanzas de los partidos políticos

d) Participación de los ciudadanos

- Facilitar el acceso del público a la información necesaria para el escrutinio de las funciones gubernamentales, a través de marcos jurídicos normativos y estructuras
- Estimular la organización, capacitación y vinculación de ciudadanos para trabajar en el contexto de proyectos concretos que promuevan la transparencia en la gestión pública y en la rendición de cuentas públicas

- Consolidar asociaciones que permitan la vinculación entre gobiernos, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales
- Institucionalizar la participación de la sociedad civil en el proceso de Cumbres a través de encuentros con los mandatarios durante cada evento

e) Cooperación internacional

- Establecer vínculos con el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre el soborno en las transacciones comerciales internacionales
- Incluir la extradición de acusados de corrupción en los tratados y leyes nacionales
- Dar un adecuado seguimiento a los avances de la Convención Interamericana contra la Corrupción
- Negar acogida a funcionarios acusados de corrupción
- Cooperar en la recuperación o restitución de fondos o activos producto de hechos de corrupción
- Considerar la firma y ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
- Aumentar la transparencia y la rendición de cuentas de los organismos internacionales
- Elaborar mecanismos de cooperación del sector bancario con el sistema judicial para obtener respuestas rápidas en las investigaciones internacionales de casos de corrupción

1.3.3 Instancias para el seguimiento de las Cumbres

En 1995, luego de la primera Cumbre en Miami, fue creado el Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres (GRIC). Tiene el propósito de coordinar y revisar la implementación de los planes de acción producidos en las cumbres. Está conformado por coordinadores designados por cada país. Este grupo se ha venido reuniendo alrededor de tres veces por año desde su creación.

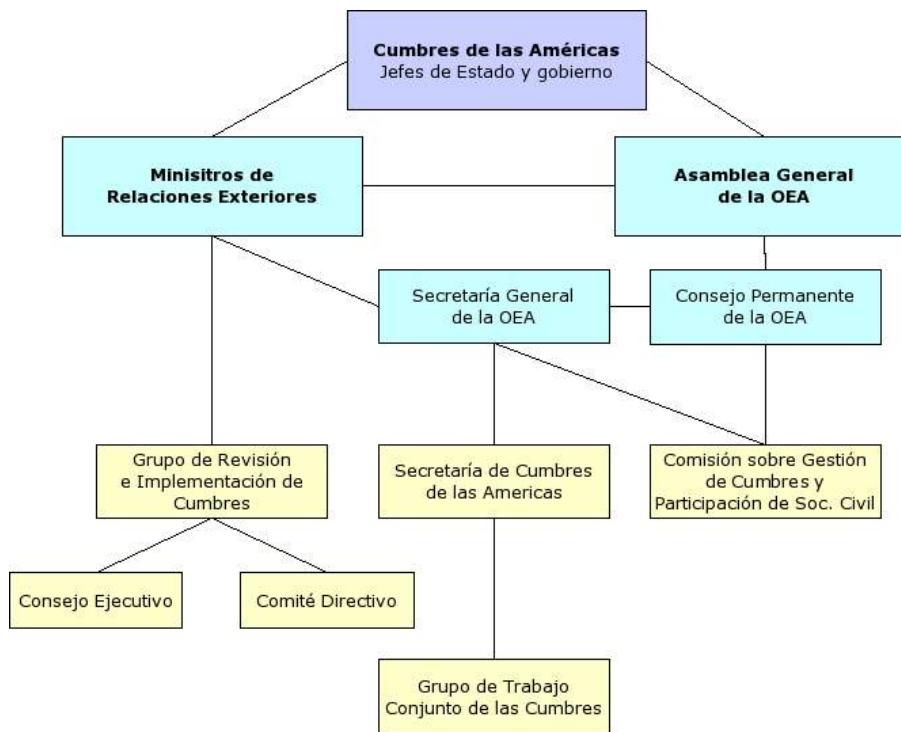
El GRIC cuenta con un Consejo Ejecutivo que tiene la responsabilidad de evaluar, fortalecer y apoyar el seguimiento de las iniciativas de las Cumbres. Este consejo tiene además la responsabilidad de desarrollar las relaciones con los socios institucionales del proceso de Cumbres: la OEA, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Mundial.

Además, el GRIC cuenta con un Comité Directivo permanente que tiene la función de asistir al Presidente de cada Cumbre en la preparación de las reuniones. Está compuesto por representantes de los anteriores y futuros países anfitriones de las Cumbres.

En forma paralela al GRIC, dentro de la OEA existen y funcionan las siguientes instancias: la Comisión sobre Gestión de Cumbres Interamericanas y Participación de la Sociedad Civil en las Actividades y la Secretaría del Proceso de Cumbres.

El siguiente diagrama muestra las principales instancias involucradas en el proceso de Cumbres.



1.3.4 Participación de la sociedad civil

Varias organizaciones en la región han asumido como parte de su agenda el seguimiento al proceso de Cumbres. Para el último encuentro de los mandatarios, realizado en Monterrey (México), se organizó un foro regional denominado "La Sociedad Civil en los Procesos de Integración Hemisférica en el marco de la Cumbre Extraordinaria de las Américas"²¹, en noviembre de

²¹ Sistema de Información de la Cumbre de las Américas. Foro regional "La Sociedad Civil en los Procesos de Integración Hemisférica en el marco de la Cumbre Extraordinaria de las Américas". Noviembre de 2003.

2003. En esta reunión participaron representantes de 71 organizaciones de la sociedad civil, de 21 países.

En septiembre de 2003 la Fundación Esquel (Estados Unidos) organizó una sesión de trabajo denominada "Actualización del Proceso de Cumbres", con su "Civil Society Task Force". Este encuentro contó con la participación de 25 representantes de sociedad civil y organismos internacionales.

En junio de 2002, la Cooperación Participa (Chile) presentó su "Perfil de Proyecto de la Estrategia de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Implementación del Plan de Acción de Quebec", que fue preparado en colaboración con la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES); el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes (UNIANDES) de Colombia; FLACSO de Chile; FOCAL de Canadá; y la Fundación Esquel.

En la misma lógica, de cara a la Cumbre de las Américas que se realizará en noviembre de 2005 en Argentina, varios grupos de sociedad civil han puesto en marcha estrategias para preparar informes sobre cómo los países cumplen sus acuerdos y realizarán campañas previas y concurrentes a la realización de ese encuentro para incidir en sus resultados.

2. Normas y políticas específicas contra la corrupción

En la primera parte de este libro se describió el contenido y mecanismos de seguimiento de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Esta segunda parte se enfoca en áreas anticorrupción más específicas, ya sea por su enfoque temático o bien por ser de aplicación para sectores puntuales de las administraciones públicas.

2.1 Conducta de los funcionarios públicos

La CNUCC considera "funcionario público" a toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial.

El nombramiento de tales personas puede ser por designación de un funcionario superior o a través de una elección. Sus cargos pueden ser permanentes o temporales y pueden estar remunerados o ser de carácter honorario.

Como se observa, el término funcionario público incluye por tanto cargos de primer nivel, como podrían ser los de ministros o legisladores, gerencias, técnicos y personal de servicio, entre otros. El Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos advierte en su artículo 1 que éstas son posiciones de confianza, que conllevan a la obligación de "actuar en pro del interés público".

Las funciones y obligaciones de los funcionarios públicos deben estar claramente definidas en las leyes o en manuales administrativos. En base a tales funciones, el desempeño y conducta de los funcionarios deben ser evaluadas periódicamente. La CNUCC señala en su sección 7.1.a que dichas evaluaciones deben fundarse en los criterios de "mérito, equidad y aptitud".

Todo funcionario público está sujeto a enfrentar conflictos de intereses cuando debe adoptar decisiones o realizar acciones que puedan afectar o beneficiar indebidamente a personas o grupos en los que éste tenga un interés particular. Esto incluye empresas, partidos políticos, gremios profesionales, organizaciones sin fines de lucro, parientes, amigos u otros. Por eso, los gobiernos deben aplicar códigos de conducta que ayuden a identificar situaciones de riesgo en las que se produzcan conflictos de intereses, como por ejemplo la adjudicación de contratos, nombramiento de personal o la emisión de leyes.

Los códigos de conducta deben ofrecer alternativas o anticipar medidas para evitar que los conflictos de intereses pongan en duda o desvíen la actuación de los funcionarios. Algunas medidas que ayudan a esto son, por ejemplo, la oportunidad que tienen los funcionarios de excusarse de participar en determinadas decisiones o actividades, cuando consideren que su criterio puede estar parcializado o comprometido en algún grado. Otra medida es la oportunidad y las garantías necesarias para que los funcionarios puedan denunciar actos irregulares cometidos dentro de sus instituciones.

Con relación al derecho y la obligación que tienen los funcionarios públicos de informar sobre actos irregulares cometidos por otros funcionarios, esto podría ser en primera instancia ante su superior jerárquico. Una segunda instancia podría ser el personal de supervisión, auditores u otros con funciones de control de la misma institución donde ocurran tales actos. En casos graves, como cuando se comenten delitos, el aviso debe darse a la Policía o a la

Fiscalía.

Cuando se trate de actos de corrupción cometidos por funcionarios de primer nivel, como el presidente, magistrados o ministros, las autoridades competentes podrían ser el parlamento o una sala especial dentro del Órgano Judicial. El punto central es que deben existir normas y procedimientos que fijen con claridad ante qué instancias los funcionarios públicos pueden presentar sus denuncias.

A la obligación de informar sobre irregularidades deben corresponder garantías adecuadas para que los funcionarios públicos que presentan las denuncias sean protegidos. Las represalias que estos pueden sufrir si no son debidamente protegidos pueden incluir afectaciones a su sueldo, cargo o estabilidad laboral; ser sometidos injustamente ante los tribunales por supuestos daños al honor de las personas denunciadas, o ser víctimas de daños físicos. Las represalias también pueden ser sufridas por sus parientes cercanos. Por ello los gobiernos deben adoptar medidas eficaces para prevenir o reparar represalias en contra de los denunciantes o testigos en casos de corrupción, y sancionar a los responsables intelectuales y materiales de esos hechos.

Para prevenir o facilitar la detección de conflictos de intereses los funcionarios deben declarar las actividades ajenas a su cargo que realizan. Por ejemplo, empleos o consultorías con otras instituciones, inversiones o participaciones en empresas, militancia en partidos políticos u otras fuentes de beneficios que puedan dar lugar a conflictos de intereses.

Asimismo los funcionarios públicos deben declarar la composición de su patrimonio: inversiones, inmuebles, ahorros y deudas, entre otros. En varios países las leyes contemplan que estas declaraciones deben ser presentadas cada año o al menos una vez al tomar posesión de los cargos y otra al dejarlos.

Con base en estas declaraciones se pueden hacer comparaciones sobre el incremento en el patrimonio de los funcionarios y verificar si el mismo corresponde a los salarios que ha recibido por su trabajo con el gobierno o si proviene de otras fuentes debidamente declaradas y legales. Cuando hay inconsistencias, es decir cuando el incremento del patrimonio de los funcionarios presenta valores sin justificación, entonces puede presumirse que estos se han enriquecido ilícitamente y, en consecuencia, ser procesados judicialmente bajo cargos de corrupción.

Los códigos de conducta deben estar acompañados de sistemas de administración de personal en los que se regule adecuadamente la convocatoria, contratación, formación, promoción y retiro de los funcionarios públicos. Estos sistemas deben considerar también remuneraciones adecuadas, escalas de sueldos equitativas según las funciones asignadas y sistemas de rotación en puestos con alto riesgo de corrupción. Los códigos de

conducta también deben incluir sanciones contra quienes transgredan sus normas.

Los funcionarios públicos deben velar por que los recursos públicos asignados se utilicen de la forma más eficiente y eficaz posible. Por recursos debe entenderse el personal, instalaciones, mobiliario, equipo, materiales y dinero que los funcionarios públicos reciben como asignación para cumplir con sus funciones. La obligación de velar por el buen uso de los recursos implica en primera instancia tomar medidas de protección para evitar su pérdida o daño. Luego deben buscar la forma más racional y productiva de sacarles provecho en función del objetivo para el que han sido asignados.

Los funcionarios públicos también están obligados a proteger la información confidencial de la que tengan conocimiento. Información confidencial es aquella cuya difusión puede causar distorsiones indebidas en el mercado, afectar la seguridad de los ciudadanos, echar a perder investigaciones judiciales o exhibir datos que correspondan al ámbito de la intimidad de los particulares.

En este punto vale la pena aclarar que la información en poder del Gobierno se considera pública por regla general. Por tanto la clasificación de cierta información como confidencial es una excepción. La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala en su numeral 4 que las excepciones "deben estar establecidas previamente por la ley".

Selección de normas y políticas

a) Desempeño de funciones

CNUCC - Artículo 7 - Sector público

1. Cada Estado Parte, cuando sea apropiado y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, procurará adoptar sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos y, cuando proceda, de otros funcionarios públicos no elegidos, o mantener y fortalecer dichos sistemas. Éstos:

a) Estarán basados en principios de eficiencia y transparencia y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud;

b) Incluirán procedimientos adecuados de selección y formación de los titulares de cargos públicos que se consideren especialmente vulnerables a la corrupción, así como, cuando proceda, la rotación de esas personas a otros cargos;

c) Fomentarán una remuneración adecuada y escalas de sueldo equitativas, teniendo en cuenta el nivel de desarrollo económico del Estado Parte;

d) Promoverán programas de formación y capacitación que les permitan cumplir los requisitos de desempeño correcto, honorable y debido de sus funciones y les proporcionen capacitación especializada y apropiada para que sean más conscientes de los riesgos de corrupción inherentes al desempeño de sus funciones. Tales programas podrán hacer referencia a códigos o normas de conducta en las esferas pertinentes.

Código Internacional de Conducta de los Titulares de Cargos Públicos

1. Un cargo público, tal como se define en el derecho interno, es un cargo de confianza, que conlleva la obligación de actuar en pro del interés público. Por consiguiente, los titulares de cargos públicos serán ante todo leales a los intereses públicos de su país tal como se expresen a través de las instituciones democráticas de gobierno.

b) Conflictos de intereses

CICC - Artículo III - Medidas preventivas

A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:

1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública.

Código Internacional de Conducta de los Titulares de Cargos Públicos

3. Los titulares de cargos públicos serán diligentes, justos e imparciales. En ningún momento darán preferencia indebida ni discriminarán impropriamente a ningún grupo o individuo, ni abusarán de otro modo del poder y la autoridad que les han sido conferidos.

4. Los titulares de cargos públicos no utilizarán su autoridad oficial para favorecer indebidamente intereses personales o económicos propios o de sus familias. No intervendrán en ninguna operación, no ocuparán ningún cargo o función ni tendrán ningún interés económico, comercial o semejante que sea incompatible con su cargo, funciones u obligaciones o con el ejercicio de éstas.

c) Deber de informar sobre actos de corrupción

CICC - Artículo III - Medidas preventivas

A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención...:

1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas ... establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento...

CNUCC - Artículo 8 - Códigos de conducta para funcionarios públicos

4. Cada Estado Parte también considerará, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, la posibilidad de establecer medidas y sistemas para facilitar que los funcionarios públicos denuncien todo acto de corrupción a las autoridades competentes cuando tengan conocimiento de ellos en el ejercicio de sus funciones.

d) Buen uso de los recursos públicos

Código Internacional de Conducta
de los Titulares de Cargos Públicos

2. Los titulares de cargos públicos velarán por desempeñar sus obligaciones y funciones de manera eficiente y eficaz, conforme a las leyes o las normas administrativas, y con integridad. Procurarán en todo momento que los recursos públicos de que sean responsables se administren de la manera más eficaz y eficiente.

6. Los titulares de cargos públicos no utilizarán indebidamente en ningún momento dinero, bienes o servicios públicos o información adquirida en el cumplimiento o como resultado de sus funciones públicas para realizar actividades no relacionadas con sus tareas oficiales.

e) Declaración de actividades ajenas al cargo

CNUCC - Artículo 8 - Códigos de conducta para funcionarios públicos

5. Cada Estado Parte procurará, cuando proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, establecer medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos que hagan declaraciones a las autoridades competentes en relación, entre otras cosas, con sus actividades externas y con empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos.

Código Internacional de Conducta
de los Titulares de Cargos Públicos

5. Los titulares de cargos públicos, en la medida que lo requiera su cargo y con arreglo a las leyes o a las normas administrativas, declararán sus intereses económicos, comerciales o financieros, o sus actividades con ánimo de lucro que puedan plantear un posible conflicto de intereses. En situaciones de posible o manifiesto conflicto de intereses entre las obligaciones públicas y los intereses privados de los titulares de cargos públicos, éstos acatarán las disposiciones establecidas para reducir o eliminar ese conflicto de intereses.

f) Declaración de bienes

CICC - Artículo III - Medidas preventivas

A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención...:

4. Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.

Código Internacional de Conducta
de los Titulares de Cargos Públicos

8. Los titulares de cargos públicos deberán, en consonancia con su cargo, y conforme a lo permitido o exigido por la ley y las normas administrativas, cumplir los requisitos de declarar o revelar sus activos y pasivos personales, así como, de ser posible, los de sus cónyuges u otros familiares a cargo.

g) Protección de la información confidencial

Código Internacional de Conducta
de los Titulares de Cargos Públicos

10. Los asuntos de carácter confidencial de que tengan conocimiento los titulares de cargos públicos se mantendrán en secreto a menos que la legislación nacional, el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario. Tales restricciones seguirán siendo válidas tras el abandono de la función pública.

2.2 Contratación pública

La contratación pública incluye en primer lugar los procesos mediante los cuales las instituciones de gobierno determinan sus necesidades para obtener consultorías, bienes (papelería, combustible y otros), servicios de mantenimiento o, entre otros, la realización de obras de infraestructura o proyectos de inversión.

Los siguientes pasos incluyen la apertura a concurso o licitación para que las personas o empresas que puedan ofrecer los bienes o servicios requeridos presenten sus ofertas, la evaluación de dichas ofertas, la selección de un proveedor, la formalización del contrato y finalmente la entrega/recepción de los bienes o servicios acordados.

La información relativa a los procedimientos de contratación pública, incluyendo los anuncios de licitación y adjudicación, debe ser difundida ampliamente. Las leyes y los procedimientos que cada gobierno adopte deben garantizar que los potenciales participantes reciban la información en forma oportuna, para tener tiempo suficiente para preparar sus propuestas u ofertas.

Todas las condiciones y criterios que se utilizarán en un proceso de contratación deben estar definidos antes del inicio del mismo. Los cambios sólo deben ser permitidos en situaciones excepcionales, claramente delimitadas, y ser comunicados a todos los participantes en el proceso de contratación. De manera especial, los criterios de selección y las obligaciones de las empresas o personas que ganen una licitación deben ser muy precisos.

Las condiciones y criterios que rijan un proceso de contratación deben permitir la verificación posterior, de tal forma que pueda evaluarse y constatarse su correcta aplicación. Para la verificación debe considerarse que ésta puede ser realizada por la misma institución que lleva adelante el proceso de contratación, por los participantes en dicho proceso o por instituciones o personas externas, aun por ciudadanos comunes.

Debe existir una instancia para presentar apelaciones, en caso de que entre las empresas participantes hayan inconformidades sobre la forma en que se haya dado la adjudicación o la contratación.

En los procesos de contratación se dan casos especiales de protección de información confidencial. Por ejemplo, los funcionarios encargados de estos procesos deben mantener las ofertas en sobres cerrados hasta que el período para recibir propuestas concluya o hasta que sean abiertos simultáneamente en presencia de todos los participantes. La fuga de esta información puede permitir que algunos participantes acomoden sus ofertas perjudicando a los demás competidores. En igual forma, los participantes deben tener acceso al mismo tiempo o dentro del mismo período a los anuncios y bases de licitación, para que todos tengan el mismo plazo para preparar y presentar sus propuestas.

Selección de normas y políticas

CICC - Artículo III - Medidas preventivas

A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:

5. Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.

CNUCC - Artículo 9 Contratación pública y gestión de la hacienda pública

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción. Esos sistemas, en cuya aplicación se podrán tener en cuenta valores mínimos apropiados, deberán abordar, entre otras cosas:

a) La difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos, incluida información sobre licitaciones e información pertinente u oportuna sobre la adjudicación de contratos, a fin de que los licitadores potenciales dispongan de tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas;

b) La formulación previa de las condiciones de participación, incluidos criterios de selección y adjudicación y reglas de licitación, así como su publicación;

c) La aplicación de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública a fin de facilitar la ulterior verificación de la aplicación correcta de las reglas o procedimientos;

d) Un mecanismo eficaz de examen interno, incluido un sistema eficaz de apelación, para garantizar recursos y soluciones legales en el caso de que no se respeten las reglas o los procedimientos establecidos conforme al presente párrafo;

e) Cuando proceda, la adopción de medidas para reglamentar las cuestiones relativas al personal encargado de la contratación pública, en particular declaraciones de interés respecto de determinadas contrataciones públicas, procedimientos de preselección y requisitos de capacitación.

2.3. Gestión y presupuestos públicos

Las instituciones de gobierno deben aumentar su transparencia en relación a su organización, funcionamiento y procesos para la adopción de decisiones. Esto implica que deben contar con procesos para mejorar sus mecanismos de rendición de cuentas, de información y de participación del público.

Los funcionarios a cargo de las instituciones deben identificar y poner especial atención a las áreas de riesgo, particularmente aquéllas que sean más susceptibles a sufrir problemas de corrupción. Para ello deben adoptarse adecuados sistemas de control interno mediante los cuales se asegure que las actividades se están desarrollando conforme a los procedimientos establecidos y que las decisiones se están adoptando de acuerdo a los criterios legales y técnicos correspondientes.

Los controles pueden incluir verificaciones previas, concurrentes o posteriores al desarrollo de las actividades o a la toma de decisiones. Dichas verificaciones pueden estar a cargo del mismo personal encargado, o bien pueden ser realizadas por supervisores, superintendentes, auditores u otro personal con funciones de control. Una condición fundamental de los controles es que deben ser oportunos, es decir, ser aplicados antes de que se produzcan desviaciones o irregularidades, o si éstas ya se dieron, antes de que se produzcan mayores daños.

Las instituciones gubernamentales deben también contar con procesos de simplificación de sus trámites y procedimientos, a fin de facilitar a sus usuarios el acceso a los servicios y la participación de estos en los procesos de adopción de decisiones.

En materia del presupuesto, deben existir procedimientos claros para la aprobación de los mismos, tanto a nivel de cada una de las instituciones como en el del gobierno en general. Al respecto, el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional²², en su sección 1.1 establece que deben *"especificarse con claridad las estructura y funciones del gobierno"* y *establecerse "mecanismos claros de coordinación y gestión de las actividades presupuestarias"*.

Los gobiernos deben contar con sistemas adecuados de contabilidad. La información sobre los ingresos y gastos deben ser presentadas oportunamente. Los documentos de soporte, los registros y los informes financieros y presupuestarios deben estar a disposición del público. La información que los gobiernos divulguen debe llevar comparaciones con datos pasados o proyecciones con presupuestos futuros.

²² Este código está contenido en el Manual de Transparencia Fiscal

Cada institución de gobierno debe preservar y proteger los comprobantes, los registros contables, los estados financieros y otros documentos relacionados con los ingresos y los gastos públicos.

Selección de normas y políticas

CNUCC - Artículo 9 Contratación pública y gestión de la hacienda pública

2. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará medidas apropiadas para promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública. Esas medidas abarcarán, entre otras cosas:

- a) Procedimientos para la aprobación del presupuesto nacional;*
- b) La presentación oportuna de información sobre gastos e ingresos;*
- c) Un sistema de normas de contabilidad y auditoría, así como la supervisión correspondiente;*
- d) Sistemas eficaces y eficientes de gestión de riesgos y control interno; y*
- e) Cuando proceda, la adopción de medidas correctivas en caso de incumplimiento de los requisitos establecidos en el presente párrafo.*

2.4 Información pública

La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece en su numeral 4 que *"El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho"*. Esta declaración es la que se utiliza en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos para interpretar el art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, referido a la libertad de expresión.

El reconocimiento al derecho que tienen los ciudadanos a acceder libremente la información gubernamental tiene un desarrollo reciente a nivel internacional. Esto puede observarse por ejemplo en el hecho de que la CICC no hace ninguna mención sobre este aspecto, en cambio la CNUCC dedica un apartado especial a ello. En su sección 10.1.a se establece que los gobiernos deben instaurar *"procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública"*.

A la fecha aún no existen estándares internacionales aceptados por los gobiernos sobre procedimientos, instancias y condiciones que se deben adoptar para garantizar el acceso a la información pública.

La Asamblea General de la OEA, realizada en junio de 2004 en Quito, Ecuador, encomendó a su Consejo Permanente que elabore un documento sobre "las mejores prácticas y el desarrollo de aproximaciones comunes o lineamientos para incrementar el acceso a la información pública"²³.

A pesar de la falta de estándares internacionales aceptados por los gobiernos, en la resolución de la OEA citada en el párrafo anterior se reconocieron expresamente cuatro instrumentos provenientes de sectores no gubernamentales:

- a) La Declaración de Chapultepec de la Sociedad Interamericana de Prensa.
- b) Los Principios de Johannesburgo
- c) La Declaración de Lima
- d) La Declaración de SOCIUS Perú 2003: Acceso a la información pública.

La Declaración de SOCIUS Perú fue formulada en un encuentro entre representantes gubernamentales y grupos cívicos de diversos países en

²³ Organización de Estados Americanos. Resolución "Acceso a la información pública: fortalecimiento de la democracia". Junio de 2004. http://www.oas.org/xxivga/spanish/docs/agdoc4338_04.pdf

noviembre de 2003. Contiene lineamientos sobre el contenido que deben tener las leyes de acceso a la información pública. Se refiere por ejemplo a la difusión rutinaria de información, los requisitos para calificar cierta información como reservada, el derecho de apelación ante denegatorias y medidas para promover el acceso, entre otros aspectos.

La tendencia apunta a que un futuro próximo habrá instrumentos internacionales aceptados por los gobiernos sobre los estándares que deben adoptar para garantizar a sus ciudadanos el libre acceso a la información pública.

Selección de normas y políticas

CNUCC - Artículo 10 - Información pública

Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas:

a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público;

b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y

c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.

2.5. Sector privado

La principal fuente de regulaciones para el sector privado en materia de lucha contra la corrupción se derivan de la CNUCC, y es precisamente una de sus innovaciones con respecto a otros instrumentos internacionales en la materia.

Dentro de estas medidas se encuentran las mejoras que deben adoptar los países sobre normas de contabilidad y auditoría en el sector privado. Estas medidas deben incluir castigos por mantener cuentas que no estén registradas en libros, realizar transacciones y no registrarlas en los libros o hacerlo de forma incorrecta, cargar a las empresas gastos inexistentes, utilización de documentos falsos o la destrucción deliberada de documentos antes del plazo fijado en las leyes nacionales. Las sanciones en estos casos pueden ser tipo administrativo, civil o penal.

En los países también se debe promover la adopción de códigos de conducta que deben observar los ejecutivos de empresas o las personas que ejercen sus profesiones en forma independiente. Al igual que en el sector público, los códigos de conducta empresariales o profesionales deben ayudar a identificar, prevenir y resolver conflictos de intereses. Estos códigos tienen el objetivo de preservar el interés de los accionistas y de los clientes en las decisiones que tomen los ejecutivos de las empresas.

Los países también deben adoptar medidas para promover la transparencia en las empresas. Esto puede incluir por ejemplo la divulgación de información sobre su situación financiera y las utilidades que perciben, la identidad de las personas involucrada en el negocio o mecanismos internos para garantizar los derechos de los consumidores.

La CNUCC hace un énfasis especial con relación al control que debe existir de parte de los gobierno en las concesiones, empresas privatizadas o licencias otorgadas para realizar actividades productivas o comerciales en un país. Esta convención dispone la posibilidad de revertir tales beneficios cuando ocurran hechos graves de corrupción. Por su parte la CICC establece que a las personas o empresas que incurren en actos de corrupción se les deben eliminar los beneficios tributarios.

Selección de normas y políticas

CNUCC - Artículo 12 - Sector privado

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará medidas para prevenir la corrupción y mejorar las normas contables y de auditoría en el sector privado, así como, cuando proceda, prever sanciones civiles, administrativas o penales eficaces, proporcionadas y disuasivas en caso de incumplimiento de esas medidas.

2. Las medidas que se adopten para alcanzar esos fines podrán consistir, entre otras cosas, en:

a) Promover la cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y las entidades privadas pertinentes;

b) Promover la formulación de normas y procedimientos encaminados a salvaguardar la integridad de las entidades privadas pertinentes, incluidos códigos de conducta para el correcto, honorable y debido ejercicio de las actividades comerciales y de todas las profesiones pertinentes y para la prevención de conflictos de intereses, así como para la promoción del uso de buenas prácticas comerciales entre las empresas y en las relaciones contractuales de las empresas con el Estado;

c) Promover la transparencia entre entidades privadas, incluidas, cuando proceda, medidas relativas a la identidad de las personas jurídicas y naturales involucradas en el establecimiento y la gestión de empresas;

d) Prevenir la utilización indebida de los procedimientos que regulan a las entidades privadas, incluidos los procedimientos relativos a la concesión de subsidios y licencias por las autoridades públicas para actividades comerciales;

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

f) Velar por que las empresas privadas, teniendo en cuenta su estructura y tamaño, dispongan de suficientes controles contables internos para ayudar a prevenir y detectar los actos de corrupción y por que las cuentas y los estados financieros requeridos de esas empresas privadas estén sujetos a procedimientos apropiados de auditoría y certificación.

3. A fin de prevenir la corrupción, cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias, de conformidad con sus leyes y reglamentos internos relativos al mantenimiento de libros y registros, la divulgación de estados financieros y las normas de contabilidad y auditoría, para prohibir los siguientes actos realizados con el fin de cometer cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención:

- a) El establecimiento de cuentas no registradas en libros;*
- b) La realización de operaciones no registradas en libros o mal consignadas;*
- c) El registro de gastos inexistentes;*
- d) El asiento de gastos en los libros de contabilidad con indicación incorrecta de su objeto;*
- e) La utilización de documentos falsos; y*
- f) La destrucción deliberada de documentos de contabilidad antes del plazo previsto en la ley.*

4. Cada Estado Parte denegará la deducción tributaria respecto de gastos que constituyan soborno, que es uno de los elementos constitutivos de los delitos tipificados con arreglo a los artículos 15 y 16 de la presente Convención y, cuando proceda, respecto de otros gastos que hayan tenido por objeto promover un comportamiento corrupto.

2.6. Participación de la sociedad civil

A nivel internacional ha habido importantes y significativos avances con relación al tema de la participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción.

En la CICC existe la facultad de los gobiernos para considerar "*mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción*".

La CNUCC va más allá. Por ejemplo considera la participación de los ciudadanos como fundamento y requerimiento para la formulación y aplicación de políticas anticorrupción.

El grado actual de desarrollo de las normas y políticas internacionales contra la corrupción permite identificar un conjunto de derechos ciudadanos que están relacionados directamente con la lucha contra la corrupción.

Entre éstos se encuentran:

- a) Participar en los procesos de adopciones de decisiones sobre los asuntos públicos
- b) Recibir o acceder libremente a la información en poder del Estado
- c) Denunciar actos de corrupción y recibir protección para no sufrir represalias

Selección de normas y políticas

CNUCC - Artículo 13 - Participación de la sociedad

1. Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes:

- a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones;*
- b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información;*

c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios;

d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

i) Garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros;

ii) Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas.

2. Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en la presente Convención y facilitará el acceso a dichos órganos, cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención.

Anexo

Tablas de referencia

Conducta de los funcionarios públicos

<i>Norma o política</i>	<i>Referencias</i>
Desempeñar sus funciones y obligaciones de manera eficiente eficaz	Artículo 7 numeral 1 de la CNUCC Artículo 1 Código Internacional de Conducta de los Titulares de Cargos Públicos
Prevenir conflicto de intereses y ejercer su cargo en forma imparcial	Artículo III numeral 1 de la CICC. Art. 3 y 4 del Código Internacional de Conducta de los Titulares de Cargos Públicos
Informar a las autoridades competentes sobre actos de corrupción	Artículo III numeral 1 de la CICC. Artículo 8 numeral 4 de la CNUCC
Velar por que los recursos públicos asignados se utilicen de la forma más eficiente y eficaz posible	Artículos 2 y 6 Código Internacional de Conducta de los Titulares de Cargos Públicos
Declarar actividades externas o ajenas al cargo	Artículo 8 numeral 5 de la CNUCC Artículo 5 del Código Internacional de Conducta de los Titulares de Cargos Públicos
Declarar sus bienes y los de sus parientes cercanos	Artículo III numeral 4 de la CICC Artículo 8 del Código Internacional de Conducta de los Titulares de Cargos Públicos
Proteger la información confidencial	Artículo 10 del Código Internacional de Conducta de los Titulares de Cargos Públicos

Contratación pública

<i>Norma o política</i>	<i>Referencias</i>
Publicitar la información relativa a las contrataciones	Artículo III numeral 5 de la CICC Artículo 9 numeral 1 de la CNUCC
Garantizar equidad entre los participantes en los procesos de contratación	Artículo III numeral 5 de la CICC Artículo 9 numeral 1 de la CNUCC

Gestión y presupuestos públicos

<i>Norma o política</i>	<i>Referencias</i>
Gestionar eficientemente los riesgos	Artículo 9 numeral 2 de la CNUCC
Establecer mecanismos de control interno	Artículo 9 numeral 2 de la CNUCC
Garantizar una adecuada supervisión y auditoría	Artículo. 9 numeral 2 de la CNUCC Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés)
Aumentar la transparencia en lo relativo a la organización, funcionamiento y proceso de adopción de decisiones.	Artículo 10 de la CNUCC
Simplificar los procedimientos a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones	Artículo 10 literal b de la CNUCC
Promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones	Artículo 13 numeral 1 literal a de la CNUCC
Definir procedimientos claros para la aprobación del presupuesto	Artículo 9 numeral 2 de la CNUCC Sección 1 del Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal
Presentar oportunamente información sobre los ingresos y los gastos	Artículo 9 numeral 2 de la CNUCC Sección 2 del Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal
Aplicar normas adecuadas de contabilidad	Artículo 9 numeral 2 de la CNUCC
Preservar los libros y registros contables, estados financieros y otros documentos relacionados con los gastos e ingresos del Estado.	Artículo 9 numeral 3 de la CNUCC

Información pública

<i>Norma o política</i>	<i>Referencias</i>
Instaurar procedimientos y reglamentaciones para permitir al público el acceso a los documentos en poder del Estado	Artículo 10 literal a de la CNUCC
Publicar información relativa a los asuntos públicos	Artículo 10 literal c de la CNUCC

Sector privado

<i>Norma o política</i>	<i>Referencias</i>
Mejorar las normas contables y de auditoría	Artículo 12 numeral 1 de la CNUCC
Promover la adopción de códigos de conducta para el ejercicio de actividades comerciales y profesionales	Artículo 12 numeral 2 literal b de la CNUCC
Promover la transparencia de las entidades privadas	Artículo 12 numeral 2 literal c de la CNUCC
Prevenir la utilización indebida de concesiones o licencias para realizar actividades comerciales	Artículo 12 numeral 2 literal d de la CNUCC
Prevenir conflictos de intereses en las decisiones empresariales	Artículo 12 numeral 2 literal e de la CNUCC
Castigar los fraudes empresariales	Artículo 12 numeral 3 de la CNUCC

Participación de la sociedad civil

<i>Norma o política</i>	<i>Referencias</i>
Promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones	Artículo 13 numeral 1 literal a de la CNUCC
Garantizar el acceso de público a la información	Artículo 13 numeral 1 literal b de la CNUCC
Realizar actividades de sensibilización para fomentar la intolerancia hacia la corrupción	Artículo 13 numeral 1 literal c de la CNUCC
Estimular la denuncia de actos de corrupción	Artículo 13 numeral 2 de la CNUCC
Proteger a los denunciantes de actos de corrupción	Artículo 33 de la CNUCC