

Elementos claves que deben ser considerados para la metodología de análisis de la Convención Interamericana contra la Corrupción

8 de Abril de 2002

Transparency International y sus capítulos nacionales en toda América se han propuesto hacer un seguimiento al proceso de monitoreo de la Convención durante sus diferentes etapas conforme al Artículo 33 del Reglamento y Normas de Procedimiento del Mecanismo de Seguimiento de la Convención. Nuestra organización tiene como objetivo sacar el mayor provecho de la perspectiva de la sociedad civil para acrecentar el valor del proceso, así como contribuir al diseño de reformas en aquellas áreas de las medidas anticorrupción donde se hayan detectado fallas durante el proceso de análisis.

De acuerdo con el Artículo 33 del documento arriba mencionado, Transparency International presenta con todo respeto al Comité de Expertos las siguientes sugerencias que pedimos sean tenidas en cuenta en el momento de elaborar la metodología y el cuestionario para la primera ronda de análisis de países.

En primer lugar, Transparency International invita al Comité de Expertos a tener en cuenta **el sistema institucional de los países en el momento de hacer el cuestionario, ya que el enfoque del análisis debe situarse en la capacidad institucional de los países para cumplir con las funciones a que se comprometieron durante la Convención.** Un ejemplo para esto podría ser el enfoque de “equivalencia funcional” utilizado en la Convención de la OCDE¹. El enfoque no se debe centrar en un análisis únicamente legal de normas y procedimientos, sino más bien en identificar claramente si el ordenamiento legal funciona en la práctica. Por lo tanto, la metodología debe ser elaborada de tal manera que los países que sean objeto de análisis entreguen detalles específicos acerca de la forma en que se ponen en práctica las normas legales implementadas por la Convención dentro de cada contexto nacional.

En segundo lugar, Transparency International invita al Comité de Expertos a basar el cuestionario **para cada norma** a ser analizada sobre una **serie de elementos claves**. En este documento Transparency International sugiere los elementos claves para las diferentes normas incluidas en el Artículo III de la Convención. Estamos convencidos de que una implementación exitosa de estas medidas preventivas, dentro del marco de una agenda más

¹ Equivalencia funcional de la Convención de la OCDE (Párrafo 2 en los Comentarios Oficiales bajo www.oecd.org): “El presente convenio trata de asegurar una equivalencia funcional entre las medidas tomadas por las Partes para sancionar el soborno de agentes públicos extranjeros, sin exigir uniformidad o cambios en los principios fundamentales del ordenamiento jurídico de una Parte.”

amplia de anticorrupción a nivel nacional, podría convertirse en un aporte significativo para la lucha contra la corrupción, siendo quizás más importante que otras medidas enfocadas en sanciones.

Sugerencias sobre los elementos claves para las normas seleccionadas para ser analizadas:

1. (Art.III, No. 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”

La prevención de conflictos de intereses² debe ser entendida en un sentido amplio para asegurar que las decisiones que atañen los bienes y los intereses públicos sean tomadas en interés del Estado, de sus metas y objetivos.

Los elementos claves son:

- Reglas sobre inhabilitación en relación con a) asumir un cargo público (incluyendo reglas sobre nepotismo), b) el ejercicio de un cargo público (incluyendo la obligación de excusarse en casos determinados de participar en la toma de decisiones; actividades fuera del cargo público), y c) el empleo después de ocupar un cargo público.
- La obligación de declarar/revelar intereses económicos al asumir un cargo público.
- La prohibición de aceptar sobornos y ventajas indebidas.
- La prohibición de usar información reservada y privilegiada para intereses privados.
- La regulación sobre la aceptación de obsequios.
- Reglas para prevenir el tráfico de influencias.

“Estas normas deberán estar orientadas a asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones.....”

Los elementos claves son:

- La obligación de indemnizaciones personales para aquellos funcionarios que estén envueltos en la administración o en el uso de fondos públicos (por ejemplo para directores financieros, tesoreros, personal a cargo de adquisiciones.)
- Reglas y sanciones para la malversación de fondos públicos.

“...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.”

Los elementos claves son:

- La obligación legal y/o administrativa de los funcionarios de registrar las quejas.

² Un conflicto de intereses tiene lugar cuando una persona toma una decisión, o participa en una toma de decisión, y al mismo tiempo sabe que en la toma de la decisión existe la oportunidad para favorecer sus propios intereses o los de algún miembro inmediato de su familia.

2. (Art. III, No. 2) “Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta.”

Elementos claves generales:

- Órganos que hagan un seguimiento a través de la aplicación de las normas de conducta y que se aseguren que las normas de conducta sean una herramienta práctica incorporada al comportamiento de los funcionarios públicos (incluyendo entrenamiento permanente y orientación confidencial para casos específicos).
- Mecanismos para impugnar una decisión de carácter discutible.
- Mecanismos para determinar responsabilidades y aplicar sanciones.
- Sanciones de diferentes grados, tanto administrativas como criminales.
- Una base de datos central acerca de los funcionarios públicos (incluyendo información sobre cargos administrativos o criminales en su contra relacionados con prácticas corruptas).

Elementos claves para analizar mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de las normas sobre conflictos de intereses:

- Mecanismos que aseguren la transparencia en los procesos de toma de decisiones (incluyendo el libre acceso a la información y a la identidad de quienes están a cargo de tomar las decisiones).
- Órganos que se hagan responsables de registrar la información y verificar si existen declaraciones de intereses.
- Mecanismos para suministrar información (incluyendo estadísticas) sobre los casos detectados.³

Elementos claves para analizar mecanismos para hacer efectiva la conservación y el uso adecuado de las reservas públicas:

- Órganos de auditoría independientes externos e internos, responsables de diferentes clases de auditorías: de desempeño, financiera, de procedimientos; y una verificación independiente y externa de las auditorías internas.
- Centralización y divulgación de información acerca de compras del gobierno.
- Bases de datos sobre gastos públicos (incluyendo reportes periódicos obligatorios realizados por funcionarios e instituciones sobre el uso de las arcas públicas).
- Unificar las normas relacionadas con la contratación pública y el uso de los fondos en general.

³ Las estadísticas deberían incluir no sólo los casos que se llevaron a tribunales, sino también aquellos cuyas consecuencias fueron sanciones administrativas. Para lograr un beneficio mayor para el público, estos registros deberían estar divididos en las siguientes variables: (1) Entidad/Unidad/Proceso del gobierno donde tuvo lugar el caso (para poder ubicar espacialmente las prácticas corruptas de los funcionarios), (2) Número de funcionarios públicos envueltos en el caso (para poder detectar redes criminales), (3) La Fecha en que tuvo lugar el presunto acto corrupto (para poder determinar la frecuencia), (4) Órgano de control superior responsable del funcionario en cuestión, (5) Órgano de control superior/Ciudadano/Entidad que descubrió el presunto acto corrupto.

Elementos claves para analizar mecanismos para hacer efectiva la obligación de los funcionarios de denunciar los actos corruptos de otros funcionarios :

- Mecanismos que permitan un registro fácil, rápido y seguro de la denuncia.
- Órganos independientes que reciban e investiguen los reportes de corrupción.
- Mecanismos para crear incentivos, incluyendo la protección de informantes, testigos y víctimas.

3. (Art. III, No. 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.”

Elementos claves que deben ser tenidos en cuenta para el análisis:

- La obligación de ciertos funcionarios específicos de declarar o revelar bienes y pasivos personales, así como los de sus cónyuges y/o personas a su cargo antes de tomar posesión de su cargo y al momento de entregar su cargo, y también después de ciertos periodos de tiempo (por ejemplo cada dos años, a mediano plazo, etc).
- La prohibición de asumir un cargo público antes de hacer entrega de la declaración arriba mencionada.
- Órganos que se encarguen de recibir las declaraciones y que cuenten con mecanismos administrativos para comparar y hacer un seguimiento del desarrollo de los bienes y las obligaciones de los funcionarios (incluyendo verificaciones aleatorias).
- Establecer reglas y procedimientos para el libre acceso del público a las declaraciones de bienes.

4. (Art.III, No. 9) “Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.”

Los elementos claves que deben ser analizados son:

- Independencia de funciones (nombramientos libres de influencias políticas de otros órganos del Estado, evitar la remoción arbitraria).

- Autonomía administrativa, presupuestaria y financiera (por ejemplo un presupuesto definido y conferido por mandato constitucional) con una estructura administrativa descentralizada.
- Competencia/capacidad para determinar y decidir sobre la probidad.
- Imparcialidad en relación con las decisiones de aquellos órganos que están siendo controlados.
- Coordinación y cooperación entre los diferentes órganos de control superior.
- Oficina de Defensor del Pueblo.
- Percepción/discusión/uso de los resultados de auditorías por parte de clientes como (a) la misma administración, (b) el legislativo, (c) fiscales (“attorneys”).
- Consultas / cooperación con OSCs.

5. (Art. III, No. 11) “Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.”

Los elementos claves que deben ser analizados son:

- Libre acceso a información acerca de leyes y procedimientos.
- Mecanismos para control social (audiencias públicas, “veedurías”, etc.)
- Mecanismos efectivos de denuncia para los ciudadanos, incluyendo un seguimiento de las denuncias y sanciones específicas por no responder ante estándares de tiempo y calidad.
- Mecanismos para que los órganos del Estado estén en capacidad de proporcionar información adecuada, oportuna y pertinente al público. Habrá necesidad de crear procesos administrativos y técnicas de registro que permitan a los funcionarios reducir los costos que conllevan que el público tenga acceso a la información.
- Protección para informantes, así como para testigos y víctimas.
- Divulgación de la Convención Interamericana contra la Corrupción y de fortalecimiento de habilidades sobre sus implicaciones.