

**Foro para parlamentarios
Conferencia de los Estados Parte de la UNCAC
Centro de Convenciones King Hussein Bin Talal
Mount Nebo Hall ½**

AMMAN, JORDANIA

13 de diciembre de 2006

Ponencia del

**Diputado Willias Madzimore
Presidente de la Red de Parlamentarios Africanos
Contra la Corrupción (APNAC)
– Sección de Zimbabwe –**

Introducción

El Banco Mundial define la corrupción como el comportamiento de funcionarios del sector público o privado que permite a estos últimos y(o) a sus allegados enriquecerse de manera indebida e ilícita o inducir a terceros a abusar de su poder público con ese fin.

El manual de políticas anticorrupción elaborado por las Naciones Unidas dice que la corrupción es el abuso del poder público para provecho personal que perjudica al interés público. La corrupción implica una confusión entre la esfera privada y la esfera pública o puede cambiar ilícitamente entre ambas esferas. En esencia, las prácticas corruptas implican que funcionarios públicos actúan atendiendo intereses privados (propios o de terceros) sin tener en cuenta o yendo en contra de los intereses públicos.

Ambas definiciones dicen lo mismo. Implícitamente indican que los seres humanos son proclives a abusar el poder que detentan por nombramiento o sufragio. Esos dos métodos de asumir poder son comunes en la gestión de fondos y recursos públicos.

La presente ponencia aborda el tema del abuso de poder por parte de quienes ocupan cargos de autoridad en los sectores público y privado. El meollo del análisis se sitúa en **el acceso a la información y en la participación pública** de los interesados directos en materia de gobernanza, especialmente los electores.

Efectos de la corrupción sobre los electores

La corrupción tiene los efectos siguientes:

1. Encarece innecesariamente los bienes y servicios, haciéndolos inaccesibles para las personas de bajos recursos.
2. Desvía a bolsillos privados los recursos públicos.
3. Conduce a la producción y distribución de bienes y servicios defectuosos y a veces nocivos.
4. Resulta en bajos niveles de inversión, lo cual repercute directamente sobre el desarrollo sostenible.
5. Renueva la permanencia en el poder de los gobiernos incompetentes.
6. Socava el imperio de la Ley, con lo cual crea nuevas oportunidades para la corrupción.

Todas las cuestiones enumeradas anteriormente plantean graves problemas sociales y económicos para los electores y el público en general, constituyendo a la vez un enorme desafío para el representante de la población que es legislador. Sin embargo, como el mandato del legislador emana de los votantes, el legislador necesita el apoyo popular para combatir la corrupción. El parlamento es un foro en el cual los puntos de vista, intereses e inquietudes de los ciudadanos pueden ser escuchados y representados por sus embajadores debidamente electos. Trabajando al unísono con el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo tiene como mandato transformar el proceso de políticas en leyes que, en este caso, estarían dirigidas a eliminar la corrupción. Esas leyes son luego utilizadas para supervisar las funciones del Poder Ejecutivo de manera muy similar a la de un Consejo Directivo.

Esta situación crea dos escenarios diferentes para la rendición de cuentas. Mientras el Ejecutivo debe rendir cuentas a la población y tiene la responsabilidad de gestionar el aparato gubernamental, el legislador debe rendir cuentas a la población que lo ha elegido. La función del legislador es exigir cuentas al Ejecutivo.

Función de los electores

Dentro del proceso de gobernanza, la función de los electores es exigir, a través de su representante parlamentario, que el Ejecutivo rinda cuentas. En un sistema democrático, esto es posible mediante la creación de foros que permiten la interacción pública y abierta entre la población y sus representantes. La población debe ser informada sobre los cambios al interior del gobierno. También debe ser informada sobre los programas y proyectos que se realizan en su respectiva circunscripción. De lo anterior se desprende que hay una necesidad de que los electores tengan acceso a la información de su representante y lo mismo se aplica al legislador que los representa.

Acceso a la información

Sin embargo, para que el Poder Ejecutivo esté obligado a rendir cuentas y para que el Poder Legislativo exija que el gobierno rinda cuentas es necesaria la existencia de leyes y reglamentos habilitantes que se utilicen como guías para ese fin. Los electores necesitan conocer esas leyes y reglamentos para poder medir el desempeño del Ejecutivo y del Legislativo, al igual que para tomar parte activa en el proceso de gobernanza.

En razón de lo anterior, tanto el Legislativo como los electores deben tener acceso a la información gubernamental. La información relevante siempre debe estar oportunamente disponible para permitir que sea escudriñada. El

parlamentario es el puente entre el Ejecutivo y los electores. El público es informado sobre lo que sucede en el gobierno y en el Poder Judicial.

En el acceso a la información, la identidad de la fuente de información es muy importante. Siempre existen dos fuentes diferentes: las controladas por el gobierno y las fuentes independientes. El Ejecutivo que controla los medios de comunicación siempre trata con suspicacia la información proporcionada por los medios independientes.

Función del parlamentario

Las principales funciones del parlamentario son:

7. Representar a sus electores.
8. Debatir legislación, tales como las leyes para combatir la corrupción.
9. Promulgar leyes que creen un entorno propicio para la difusión de la información.
10. Ejercer una supervisión de las operaciones y programas de gobierno.

La otra función del parlamentario es participar en comisiones parlamentarias ministeriales e interactuar con la sociedad civil. En la mayoría de las democracias, esas comisiones están abiertas al público y a los miembros de la prensa.

Es el proceso de elaboración de leyes lo que hace que la función del parlamentario en la lucha contra la corrupción sea crucial.

Leyes de acceso a la información

Una ley es tan buena como la persona que la elabora. Una ley eficiente es fácil de comprender, puede ser implementada sin dificultad y sirve al objetivo para el cual fue creada. Aunque muchos parlamentos han promulgado legislación de acceso a la información, no han logrado alcanzar los resultados deseados debido a los intereses creados que existen al interior del Poder Ejecutivo.

En la lucha contra la corrupción, cláusulas tales como los derechos de la persona a la privacidad han impedido el acceso a información vital para las investigaciones que realizan los activistas que combaten la corrupción. Debido a que la corrupción siempre tiene lugar a escondidas o en secreto, siempre se cometerán errores en la utilización de información obtenida de manera clandestina. En algunas legislaciones, ese tipo de errores es castigado con graves penas, lo cual atemoriza a los investigadores.

Cierto tipo de información puede ser declarada muy secreta, con lo cual se hace imposible para los investigadores obtenerla o deducirla por lógica. Entre los impedimentos para tener acceso a la información está también el proceso que hay que seguir para obtener la información. Ése es un desafío que deben enfrentar tanto los parlamentarios como los representantes de la sociedad civil y la población en general. Corresponde a los parlamentarios retornar a las leyes ya existentes para analizarlas y mejorar las áreas donde las leyes no satisfacen las expectativas de los ciudadanos.

La protección de los medios de comunicación independientes es muy importante. Este elemento debe estar consagrado en la Constitución del país y respaldado por una ley promulgada por el Parlamento. En cuanto a los medios de comunicación estatales, debido a que siempre están supeditados al control o influencia del Ejecutivo, la información que generan siempre debe ser analizada con prudencia.

Participación pública en la lucha contra la corrupción

El parlamentario tiene a su disposición varios medios para lograr que la población participe en la lucha contra la corrupción y para generar el interés de la opinión pública sobre el proceso de gobierno.

Esos medios son cuatro:

1. Comisiones parlamentarias.
2. Otras comisiones de supervisión.
3. Medios de comunicación.
4. Reuniones de retroalimentación y consulta al interior de la circunscripción correspondiente.

Comisiones parlamentarias

Las comisiones parlamentarias son grupos de miembros – designados por el Parlamento en virtud de los reglamentos parlamentarios permanentes o por el Presidente del Parlamento – para investigar cuestiones de política, proyectos de ley o actividades gubernamentales. La composición de esas comisiones tiende a reflejar la diversa conformación política de la Cámara a partir de la cual son establecidas. Debido a que la labor del Parlamento se ha hecho más compleja, sus miembros deben examinar una gama creciente de cuestiones y legislación. Al mismo tiempo, más personas de la comunidad desean participar en el proceso democrático. Las comisiones permiten a los parlamentarios examinar una cuestión en más detalle y con mayor participación de la ciudadanía de lo que

sucedería si cualquiera de las dos cámaras en pleno considerara esa misma cuestión.

Las comisiones ofrecen una oportunidad para que los individuos y grupos de ciudadanos puedan presentar directamente sus puntos de vista a los parlamentarios. En efecto, los miembros del público pueden:

- Presentar sus aportes
- Presentar pruebas orales
- Observar las audiencias públicas
- Obtener copias de los informes

Comisiones permanentes

En cualquier momento durante su proceso de aprobación, los proyectos de ley pueden ser o son remitidos a las comisiones permanentes, según dispongan el Presidente de la Cámara o los reglamentos permanentes de la Cámara.

Aunque las comisiones permanentes parlamentarias pueden variar de una jurisdicción a otra, por lo general incluyen los elementos descritos a continuación.

Las comisiones parlamentarias se han convertido en una parte más importante y vital de la actividad legislativa. En la mayoría de parlamentos de tipo Westminster, las comisiones pueden agruparse en las tres categorías generales siguientes:

1. Las de índole general que se ocupan principalmente de la organización y poderes de la Cámara.
2. Las que asisten a la Cámara en sus funciones legislativas y de elaboración de políticas.
3. Las que actúan como "controladoras" del Ejecutivo.

En algunas democracias estas comisiones han llegado a hacerse muy poderosas y han sacado a la luz graves casos de corrupción.

Labor de las comisiones

Las comisiones ministeriales pueden tener asignadas una o más de las funciones siguientes:

- Hacen un seguimiento y supervisión de la labor de los ministerios del gobierno nacional y les piden una rendición de cuentas.

- Vigilan las cuentas de los ministerios del gobierno nacional y las instituciones estatales.
- Se ocupan de las cuestiones parlamentarias nacionales.
- Examinan áreas específicas de la vida pública o cuestiones de interés público.
- Examinan los proyectos de ley y los modifican. También pueden iniciar proyectos de ley.
- Analizan las propuestas y peticiones especiales de los simples diputados y del Legislativo de las provincias.
- Examinan los tratados y acuerdos internacionales.

Otras comisiones parlamentarias de control

Por ejemplo, en todos los países de la Comunidad de Desarrollo del África Austral las consultas permiten establecer comisiones de control tales como la Comisión de Cuentas Públicas y, en ciertos estados, la Comisión de Empresas Públicas. Esas comisiones tienen, respectivamente, la responsabilidad de examinar las cuentas de los fondos asignados por el Parlamento al Ministerio de Finanzas y, a través de este último, a otros ministerios y entidades para que efectúen los gastos públicos que necesita el país y la responsabilidad de examinar las cuentas auditadas de todas las empresas estatales que son propiedad del Estado o están controladas por el mismo.

Por lo anterior, se anticipa que la Comisión de Cuentas Públicas examinará las cuentas auditadas de los ministerios y dependencias gubernamentales, prestando especial atención a los comentarios que haga el Contralor General o Interventor General de Cuentas sobre la gestión financiera. En la realización de su labor, la Comisión de Cuentas Públicas pide cuentas a muchos secretarios permanentes y jefes de ministerios gubernamentales y, por ello, ha sido instrumental para instaurar una actitud más receptiva por parte de los jefes administrativos de los ministerios y las dependencias gubernamentales ante las recomendaciones y los requisitos de la oficina del Contralor General o Interventor General de Cuentas. Estas comisiones están abiertas al público. El público también está libre de iniciar el diálogo con estas comisiones. La interrogante es saber **si la ciudadanía está enterada de la existencia de esas comisiones y si acude a ellas.**

Medios de comunicación

Los medios de comunicación son portavoz de los que no tienen voz. Proporciona información a quienes no tienen acceso a la misma y genera debate. Los medios

de comunicación juegan un papel fundamental en el control y freno de la corrupción. Los medios de comunicación sensibilizan a la opinión pública sobre la corrupción, al igual que sobre sus causas, consecuencias y remedios para controlarla. Con frecuencia los medios de comunicación investigan e informan sobre incidentes de corrupción antes de que el público esté enterado.

El punto importante es que la denuncia y descubrimiento de la corrupción ayuda en gran medida a la labor de control que realizan los órganos fiscalizadores y el Parlamento, al igual que a los órganos que combaten la corrupción.

Otros elementos vitales en la lucha contra la corrupción son, por supuesto, el conocimiento y la información que luego hacer un llamado a la participación de todos los interesados entre los cuales la sociedad civil es clave. Los medios de comunicación instigan el debate entre el público en general. En aquellos casos en los que el gobierno o las autoridades responsables no intervienen, la denuncia en los medios de comunicación de los casos de corrupción puede despertar la ira de la población, que puede ejercer otras formas de sanciones. En muchos casos, la protesta pública ha presionado al gobierno a tomar medidas pero una condición para que los medios de comunicación sean eficaces es que tengan acceso a la información y libertad de expresión. Otro elemento del cual dependen es la existencia de periodistas de talento investigador que se conducen de manera profesional y ética.

Por lo anterior, es muy importante que el Parlamento promulgue legislación adecuada para proteger eficazmente a los medios de comunicación. La legislación relativa al **acceso a la información** debe facultar a los medios para tener acceso a la información que necesitan para denunciar los casos de corrupción. Las leyes sobre el acceso a la información pueden establecer un derecho de apelación (por ejemplo, ante la oficina de un Defensor del Pueblo), establecer las prácticas que deberán ser observadas, prescribir los plazos para la tramitación de las solicitudes de información y también identificar las categorías de información a las cuales se podrá tener un acceso asegurado.

Debido a que el público depende de los medios de comunicación, estos últimos no deben ser censurados ni clausuradas sus publicaciones. El problema de la censura y cierre de los medios de comunicación es común en los países en vías de desarrollo.

El establecimiento de radios comunitarias es una vía sólida para lograr la participación de los electores en la lucha contra la corrupción. El financiamiento también puede obtenerse con la participación de las empresas privadas. De igual manera, se puede recurrir a la sociedad civil para publicar boletines informativos sobre los casos de corrupción.

Reuniones de información y consulta

Otra manera en que el público puede participar directamente en la prevención y eliminación de la corrupción es recurriendo al representante parlamentario de su localidad. El miembro del Parlamento debería realizar reuniones de consulta con sus electores de manera regular. Los acontecimientos al interior del Parlamento deberían ser comunicados a los electores a través de reuniones de información. Ello abre canales de comunicación entre el representante de la población y la comunidad.

La idea de crear oficinas de circunscripción parlamentarias es una idea noble que involucra al público en las cuestiones de gobernanza y le permite interactuar de manera más adecuada con un miembro del Parlamento. El público tiene la oportunidad de acceder a información pública desde la oficina de la circunscripción. Dicha oficina puede ser utilizada como punto de partida para crear agrupaciones orientadas a combatir la corrupción al interior de la comunidad.

Se puede recurrir a los empresarios y organizaciones cívicas de la localidad para que sugieran programas para sensibilizar más a la población. Dichos programas pueden ser presentados a interesados directos clave tales como escuelas, policía, instituciones públicas y comunidad en general. Algunos ejemplos de actividades de programas son:

- Programa de creación de capacidades en materia de integridad institucional y ética, destinado a las entidades públicas.
- Talleres para formar instructores que puedan capacitar a los organismos no gubernamentales y a las organizaciones de la sociedad civil sobre el combate a la corrupción.
- Campaña de sensibilización a través de talleres de educación cívica impartidos a nivel comunitario, además de la creación y difusión de productos en formatos múltiples.
- Estudio investigativo de las instancias de corrupción denunciadas en los medios de comunicación, boletines informativos y radios comunitarias.

Es importante que todos los interesados directos apoyen las iniciativas anticorrupción accediendo a la información sin exclusiones. En las democracias con una multitud de partidos, la corrupción sólo puede ser combatida con eficacia cuando se adopta un enfoque bipartito.