



CONFERENCIA DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL CONTRA LA CORRUPCIÓN (OMPCC)

Kuwait 2008: 3ra Conferencia Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción Declaración de la Conferencia, declaraciones de posición y resoluciones

Documento final: noviembre 19 de 2008

Índice

Kuwait 2008: Declaración de la Conferencia de la Organización Mundial contra la Corrupción (OMPCC) – Parlamentarios en la lucha contra la corrupción: como parte de su deber	2
Declaraciones de posición y resoluciones	4
<i>Apoyo parlamentario para la CNUCC</i>	4
<i>Fiscalización parlamentaria</i>	6
<i>Lucha contra el lavado de dinero</i>	8
<i>Inmunidad parlamentaria</i>	9
<i>Participación de la sociedad</i>	11
<i>Transparencia sobre las entradas procedentes de los recursos naturales</i>	13
<i>Ética y Conducta Parlamentaria</i>	14

Kuwait 2008: Declaración de la Conferencia de la Organización Mundial contra la Corrupción (OMPCC) – Parlamentarios en la lucha contra la corrupción: como parte de su deber

Nosotros, parlamentarios y miembros de la Organización Mundial contra la Corrupción (OMPCC), admitimos que para los parlamentarios combatir la corrupción no es una opción; sino parte de nuestro deber.

Además:

Admitimos que nuestro deber en calidad de parlamentarios es ser los representantes principales de los ciudadanos.

Estamos conscientes de los efectos negativos inmensos que la corrupción ejerce sobre las personas y de la naturaleza mundial del problema.

Reconocemos que la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Corrupción (CNUCC) por la Asamblea General de Naciones Unidas en noviembre de 2003 marca el reconocimiento oficial de la naturaleza mundial de la corrupción y del ámbito mundial requerido para atender este particular de manera eficaz.

Se nos ha recordado de la entrada en vigor de la Convención en 2005. Ahora el hecho que más de 120 naciones han ratificado la convención, significa que los gobiernos de esas naciones se comprometen a considerar la corrupción como actividad delictiva penalizada.

Reiteramos el apoyo que la OMPCC acordó a la CNUCC en 2003 durante la ceremonia de firma en Mérida, México, al tiempo que llamamos la atención sobre el papel capital que los parlamentarios deben desempeñar en la instrumentación eficaz de la Convención.

Organizamos el Foro de Parlamentarios en 2006 durante la Conferencia de los Estados Parte en el Mar Muerto, Jordania, durante el cual se identificaron los pasos complementarios que los parlamentarios deben seguir, tal como el fortalecimiento de la fiscalización parlamentaria y la ética y conducta parlamentaria.

Organizamos el Foro de Parlamentarios en 2008 durante la Conferencia de los Estados Parte en Bali, Indonesia, durante el cual se identificaron las maneras que pueden emplear los parlamentarios a fin de dar apoyo, de manera sustentable, la aplicación de las mejoras en materia de gobernabilidad necesarias para evitar la corrupción.

Nosotros, Nosotras, parlamentarios y miembros de la Organización Mundial contra la Corrupción (OMPCC), habiendo resuelto:

- 1) cumplir con nuestro deber haciendo particular hincapié en nuestras responsabilidades de fiscalización de los recursos públicos.
- 2) trabajar con nuestros colegas, los parlamentarios, los gobiernos y los organismos internacionales a fin de aplicar la Convención de las Naciones Unidas sobre la Corrupción (CNUCC) de manera más eficaz y en todos los países.
- 3) reducir la corrupción mediante una mejor gobernabilidad y trabajar juntos, a nivel internacional, en iniciativas de lucha contra el lavado de dinero y recuperación de activos robados.

Durante esta Conferencia, una vez confirmado su apoyo a las iniciativas antedichas, los miembros de la de la OMPCC resolvieron ayudar a los parlamentarios para que:

- 1) *fortalezcan el desempeño de los parlamentos* en la ejecución de sus funciones democráticas principales de legislación, representación y fiscalización necesarias en favor de la integridad en la envolvente de la gobernabilidad;
- 2) *colaboren con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y los gobiernos* que hayan ratificado la CNUCC con el propósito de proporcionar una orientación política complementaria y sostenida a los gobiernos o países en el desarrollo de estrategias orientadas a implementar la CNUCC con mayor eficacia;
- 3) *apoyen las iniciativas mundiales* de las organizaciones internacionales que luchan contra la corrupción;
- 4) *promueva un mayor conocimiento público* sobre los efectos nocivos de la corrupción y canalice esta opinión pública en el marco de la lucha contra la corrupción.

Para transformar estas aspiraciones en un programa, la OMPCC adoptó:

- 1) una resolución que busca el *reconocimiento oficial por parte de la Conferencia de los Estados parte de la CNUCC sobre el papel importante que desempeñan los parlamentarios* en la lucha contra la corrupción, y de ese modo facultar a los parlamentarios a desempeñar su función de apoyo y orientación de manera más eficaz;
- 2) una resolución que reconoce que *“el examen de la instrumentación constituye la parte esencial para mejorar el desempeño de los gobiernos sobre la CNUCC”* y que de el mandato a su Grupo de Trabajo Mundial para la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) a apoyar los esfuerzos de la ONUDD respecto del Artículo 63 y a encontrar los medios para *garantizar que los parlamentos tengan la oportunidad de examinar los informes elaborados por los Estados Parte sobre la instrumentación;*
- 3) una resolución que autorice a la OMPCC a buscar *alianzas operativas con organizaciones internacionales* que compartan los mismos objetivos de la CNUCC, a fin de que la labor de los parlamentarios pueda complementar la de otras personas;
- 4) *varias posiciones políticas* a ser definidas por cada miembro y cada sección, según corresponda en cada región y país, con el propósito de entablar la lucha contra la corrupción y documentar los proyectos realizados.

Declaraciones de posición y resoluciones

Apoyo parlamentario para la CNUCC

Contexto

La CNUCC es la convención internacional de mayor alcance y autoridad contra la corrupción. Se compatibiliza bien con la misión central de la OMPCC de prevenir la corrupción a través de una mejor gobernabilidad y una mayor atención a la función del parlamento. La OMPCC ha estado apoyando la convención en forma sistemática desde la ceremonia de firma en Mérida, México, en 2003 mediante:

- el establecimiento de un Grupo de Trabajo Mundial con el objeto de guiar e impulsar la asistencia para una implementación eficaz;
- el trabajo conjunto con la ONUDD para organizar foros parlamentarios en las dos últimas Conferencias de los Estados Parte;
- la promoción de la opinión de que los parlamentarios pueden complementar las iniciativas gubernamentales a través de un desempeño más eficaz de sus funciones democráticas.

Si bien todas las áreas de la convención son importantes, la OMPCC se ha centrado especialmente en aquellas vinculadas con los mecanismos de prevención y revisión, dado que son las que están más estrechamente relacionadas con la idea central de la gobernabilidad y los Grupos de Trabajo Mundiales (GTM) de la OMPCC. Además de los artículos sobre medidas relativas al poder judicial y al ministerio público (N° 11) y relativas al sector privado (N° 12), nuestros actuales Grupos de Trabajo Mundiales se alinean bien con el artículo que versa sobre prevención, tal como se detalla más abajo.

- ***Grupo de Trabajo Mundial sobre CNUCC***
Artículo 5 – Políticas y prácticas de prevención de la corrupción
Artículo 63 con relación a los mecanismos de revisión y asistencia para el desarrollo
- ***Grupo de Trabajo Mundial sobre Fiscalización Parlamentaria***
Artículo 6 – Órgano u órganos de prevención de la corrupción
Artículo 7 - Sector público
Artículo 9 – Contratación pública y gestión de la hacienda pública
Artículo 10 – Información pública
- ***Grupo de Trabajo Mundial sobre Ética y Conducta Parlamentaria y sobre Inmunidad Parlamentaria***
Artículo 8 – Códigos de conducta para funcionarios públicos
- ***Grupo de Trabajo Mundial sobre Lucha contra el Lavado de Dinero***
Artículo 14 – Medidas para prevenir el blanqueo de dinero (Lucha contra el Lavado de Dinero)
Artículo 23 – Blanqueo del producto del delito (penalización)
Artículo 52 – Prevención y detección de transferencias del producto del delito
Artículo 58 – Dependencia de Información Financiera

Por otro lado, y sujeto a las actas de la conferencia, un nuevo Grupo de Trabajo Mundial puede empezar a trabajar sobre el Artículo 13 – Participación de la sociedad.

Declaración de Posición

- Si bien la OMPCC considera importante penalizar los actos de corrupción y trabajar internacionalmente para garantizar una eficaz investigación y proceso penal, una prevención eficaz sostenida requiere una mejor gobernabilidad, siendo la fiscalización parlamentaria uno de sus componentes clave.
- Los parlamentarios deben buscar trabajar en armonía con los Estados Parte y las organizaciones expertas internacionales para implementar la CNUCC en el ámbito nacional, regional y global. Los miembros deben trabajar en pos de garantizar que los Estados Parte consideren a los parlamentos como un instrumento adicional importante para la prevención de la corrupción.
- Los parlamentarios deben tener un liderazgo activo en la ratificación, implementación, adaptación al ámbito local, control y revisión de la CNUCC.
 - *Implementación:* Los parlamentarios deben involucrarse en cómo el país prevé implementar la CNUCC, es decir, el o los enfoques que se utilizarán para este fin. (En este sentido, en el Anexo 1 se incluye una propuesta conjunta de U4-GOPAC sobre el Artículo 5: Políticas y prácticas preventivas contra la corrupción.) Asimismo, los parlamentarios deben identificar y abordar los vacíos legislativos y de gobernabilidad que haya que superar para implementar la CNUCC. En particular, deben prestar especial atención a la penalización de la corrupción a través de la legislación y un sistema judicial independiente.
 - *Adaptación local:* Los parlamentarios deben ayudar a “localizar” la CNUCC contribuyendo a adaptar las normas internacionales a las necesidades nacionales o regionales. Esta adaptación puede adoptar alguna de las siguientes formas:
 - *Transparencia:* el control y la revisión que combina la atención política y experta con la sensibilidad ante valores culturales locales distintivos y prácticas de gobernabilidad.
 - *Equilibrio:* entre una penalización eficaz de actos de corrupción y la prevención de la corrupción a través de mejores prácticas de gobernabilidad
 - *Innovación:* a través de las actividades y conducta parlamentarias que complementen las disposiciones de los artículos de la CNUCC
 - *Participación de la sociedad civil:* la función parlamentaria de representación puede ayudar a garantizar que los ciudadanos estén bien informados y que tanto ellos como la sociedad civil sean participantes activos de la adaptación local de la CNUCC
 - *Control y revisión:* Los parlamentarios deben esforzarse por desempeñar una importante función fiscalizadora en el control y la revisión de las acciones nacionales para implementar y adaptar localmente la CNUCC. También deben participar, cuando corresponda, en mecanismos internacionales o regionales de revisión.
- Los parlamentarios deben trabajar con organizaciones expertas para garantizar que las acciones sean complementarias de otras iniciativas en curso, al tiempo que reflejen la información sustantiva disponible en estos momentos sobre temas específicos.
- Los parlamentarios deben buscar, allí donde se cuente con asistencia para el desarrollo, oportunidades adicionales para dirigir esa asistencia hacia iniciativas de gobernabilidad, incluyendo las relacionadas con el parlamento mismo. (Ver nota informativa en la documentación para el taller sobre Parlamento y Asistencia para el Desarrollo.)

Resolución

Consciente del contexto anteriormente mencionado y de la Declaración de Posición de la OMPCC, la OMPCC resuelve:

- solicitar a cada miembro y capítulo de la OMPCC que ponga en práctica, según corresponda en cada región y país, las posturas delineadas en la Declaración de Posición sobre la CNUCC, e informar al Grupo de Trabajo Mundial sobre la CNUCC acerca de los cambios ocurridos;
- promover un mayor conocimiento público sobre los efectos negativos de la corrupción y las iniciativas nacionales, regionales y mundiales para combatir la corrupción;
- colaborar con los gobiernos que hayan ratificado la CNUCC en el desarrollo de estrategias, planes o enfoques nacionales o gubernamentales contra la corrupción orientados a una implementación eficaz;
- buscar mejores alianzas operativas con organizaciones internacionales que compartan los objetivos de la CNUCC a fin de que la tarea de los parlamentarios pueda complementar mejor la de otros;
- lograr una resolución de la CEP (Conferencia de Estados Parte) para que se reconozca formalmente la importancia de los parlamentos en la prevención de la corrupción y alentar a los Estados Parte a que presenten ante el parlamento información e informes brindados a la CEP para su revisión;
- mantener su Grupo de Trabajo Mundial sobre la CNUCC e instarlo a que apoye a la OMPCC en la realización de las acciones antes mencionadas y además:
 - construir una red mundial de defensores parlamentarios de la CNUCC;
 - fomentar el desarrollo de las iniciativas de implementación de capítulos regionales de la CNUCC
 - fomentar el desarrollo de capítulos nacionales, en especial en países que hayan ratificado la CNUCC;
 - comprometer a los capítulos nacionales y regionales a documentar los cambios relacionados con las cláusulas de prevención de la CNUCC y las declaraciones de posición de la OMPCC, así como las lecciones aprendidas;
 - asegurar el intercambio de dicha información de implementación;
 - buscar recursos para llevar a cabo un estudio de referencia sobre el compromiso parlamentario a la fecha respecto de la implementación de la CNUCC, así como iniciativas piloto de implementación;
 - explorar la factibilidad de una tutoría parlamentaria internacional como un vehículo para mejorar el apoyo parlamentario en pos de una implementación eficaz de la CNUCC;
 - revisar y adaptar la experiencia y el manual de ARPAC (Parlamentarios Árabes contra la Corrupción) para aplicarlo y adecuarlo a otras regiones.

Fiscalización parlamentaria

Contexto

La fiscalización parlamentaria es uno de los tres roles democráticos centrales de los parlamentarios. A fin de responder a los intereses de la OMPCC, el foco está puesto en la supervisión de la integridad financiera y operativa, más que de políticas económicas o sociales más amplias. La supervisión de la integridad financiera incluye lo siguiente:

- La revisión de todas las fuentes de ingresos y gastos, incluyendo el gasto fiscal (preferencias);
- La legislación y otras normas parlamentarias relacionadas con la elaboración del presupuesto del gobierno, la administración de la deuda, operaciones que representan gastos (por ejemplo, las relacionadas con compras y contrataciones públicas y provisión de subsidios), y presentación de información financiera;
- La legislación y otras reglas que sirven de guía al parlamento y le permiten supervisar en forma efectiva la implementación de las obligaciones gubernamentales relacionadas con la CNUCC (que se tratan por separado más adelante).

Fiscalización parlamentaria – Aspectos generales - La OMPCC no considera a la fiscalización parlamentaria como la participación del parlamento en el uso, por parte del Poder Ejecutivo, de recursos públicos y poderes a él

otorgados por la legislación y la constitución. No obstante, sí considera a la fiscalización parlamentaria como el deber de los parlamentarios de requerir que el Poder Ejecutivo observe ciertas normas relacionadas con operaciones financieras; que informe abiertamente al Parlamento sobre el ejercicio de los poderes y recursos públicos asignados; y que proporcione, en forma directa y pública, sus interpretaciones sobre la adecuada implementación y conveniencia de aquellas acciones.¹ Para ello, el Parlamento lleva adelante las siguientes acciones:

- otorga al poder ejecutivo facultades y fondos específicos para propósitos determinados
- impone requerimientos procedimentales sobre el uso de estas facultades y recursos, la administración de activos, deuda, ingresos y presentación de información gubernamental (con inclusión de normas contables) sobre su uso y resultados;
- determina sus propios poderes, prácticas y recursos a fin de revisar y someter a la consideración pública sus opiniones sobre el desempeño del Ejecutivo, investigar determinados temas y cuestionar públicamente a ministros y funcionarios públicos.

Los miembros de la OMPCC perciben que la fiscalización parlamentaria es débil en varias regiones y países y sostienen que esta debilidad es un factor que contribuye a la corrupción. Consideran clave, entonces, el mejoramiento de la fiscalización como herramienta para prevenir la corrupción; esto es, resulta necesario que el público y el parlamento comprendan todos los recursos que están a disposición del gobierno, la asignación de estos recursos a programas y actividades específicos y los resultados que éstos buscan alcanzar.

Fiscalización parlamentaria de la CNUCC - En general, la fiscalización parlamentaria puede ayudar a combatir la corrupción. Además, la OMPCC considera que los parlamentarios pueden desempeñar una función importante en la implementación, adaptación local y fiscalización de la CNUCC, según se detalla en su documento de toma de posición y resolución para el taller sobre dicha convención. La posición declara que, en términos de supervisión, los parlamentarios deberían realizar esfuerzos por tener un papel de vigilancia importante en la supervisión de los esfuerzos nacionales por implementar y adaptar localmente la CNUCC. Asimismo deberían, en lo posible, participar en iniciativas regionales o internacionales de supervisión; ejemplo de ello sería la constitución de equipos de revisión entre pares.

A la fecha, las propuestas presentadas ante la ONUDD por más de treinta países no definen un papel específico para los parlamentarios en la fiscalización de la convención. El Grupo de Trabajo Mundial para la CNUCC podría contribuir a generar conciencia sobre el aporte de los parlamentarios, especialmente llevando el debate sobre la lucha contra la corrupción a la arena política y pública. Esto también podría someterse a debate en el Foro Parlamentario, en la CEP por realizarse en Doha, en el otoño [boreal] de 2009.

Declaración de posición

En materia de fiscalización parlamentaria, los parlamentos deberían adoptar medidas internas y externas, según se describe a continuación:

Medidas internas

- garantizar que cuenten con las facultades para autorizar todos los ingresos (tasas impositivas, regalías, estructuras de aranceles) y gastos, incluidos desembolsos por parte de ministerios y programas, al tiempo que todo decreto del Poder Ejecutivo debería circunscribirse cuidadosamente y requerir la ulterior revisión y aprobación del Parlamento;
- tener la facultad de establecer su propio presupuesto y los presupuestos de organismos que brindan apoyo a la actividad parlamentaria, pero ejercer esta facultad sólo para funciones parlamentarias centrales;

¹ La supervisión, entendida como aquella que ejerce un ministro sobre sus funcionarios, o como la que ejerce un superior sobre su personal en una organización, de ninguna manera reduce la obligación de rendir cuentas de los ministros o superiores. La fiscalización parlamentaria, sin embargo, no implica tal responsabilidad por parte de los parlamentarios. En algunas jurisdicciones, la fiscalización parlamentaria recibe el nombre de "obligación de explicarse" para ayudar a destacar esta distinción.

- establecer, según se requiera, procedimientos para la aprobación de presupuestos e informes sobre los gastos y resultados reales;
- contemplar en su presupuesto los servicios de personal profesional para asistir en sus obligaciones (tanto de las comisiones como en reunión plenaria);
- tener la facultad de citar a testigos, incluso a ministros y a funcionarios, de modo a exigir su asistencia y respuesta en audiencias relacionadas con la fiscalización parlamentaria;
- si el ejecutivo propone y el parlamento está de acuerdo en otorgar autoridad continua a algunos programas (derechos), el parlamento debería revisar estas disposiciones a fin de garantizar que cuente con las facultades y recursos como para supervisar tal gasto de un modo similar al que utiliza para supervisar sus gastos anuales aprobados;

Medidas externas

- establecer, mediante legislación, normas básicas para regular la utilización por parte del Poder Ejecutivo de todos los instrumentos financieros, incluyendo compras y contrataciones públicas, contratos, subsidios y préstamos;
- establecer normas que regulen la información presentada al parlamento sobre ingresos, gastos y resultados reales (y el acceso del parlamento a esta información);
- establecer, mediante legislación, normas que rijan la función pública, lo cual incluye la designación, remuneración, y responsabilidad y rendición de cuentas de los funcionarios;
- establecer una oficina de auditoría independiente como organismo parlamentario, con la facultad de auditar informes y operaciones departamentales, y elevar al parlamento un informe con sus conclusiones en forma rápida y abierta.

Resolución

- continuar desarrollando, comunicando y promoviendo en otros foros la posición de la OMPCC sobre fiscalización parlamentaria;
- alentar a los capítulos regionales a que consideren la adaptación de la declaración global de posición de la OMPCC y de su manual sobre fiscalización parlamentaria, a fin de adaptar mejor estas herramientas a necesidades regionales y nacionales;
- en vista de la debilidad generalizada en materia de fiscalización parlamentaria, examinar la factibilidad de elaborar un documento de trabajo sobre los incentivos y desincentivos que los parlamentarios enfrentan en el desempeño de su función supervisora en forma eficaz;
- examinar la necesidad de continuar desarrollando e implementando normas contables internacionales para el sector público.

Lucha contra el lavado de dinero

Contexto

El lavado de dinero es un mecanismo para disponer fondos obtenidos ilegalmente al uso personal de los autores de un delito sin que pueda rastrearse su origen ilegal; típicamente transfiriendo fondos a través de fronteras internacionales a entidades financieras legítimas.

El concepto central de las Iniciativas contra el lavado de dinero es reducir la motivación de actividades corruptas y demás delitos económicos dificultando el acceso a sus beneficios.

La prevención del lavado de dinero está relacionada con la búsqueda de aquellos fondos y activos que han sido extraídos exitosamente de un país. Por lo general, los activos robados se esconden en los centros financieros de

países desarrollados; los sobornos a funcionarios públicos de países en desarrollo suelen provenir de compañías multinacionales. Los servicios de intermediación prestados por abogados, contadores y gestores de la constitución de sociedades, que se pudieran utilizar para lavar o esconder los beneficios provenientes del robo de activos por gobernantes de países en desarrollo, se suelen encontrar en los centros financieros de países desarrollados. La comunidad internacional, mediante iniciativas internacionales tales como la Iniciativa STAR del Banco Mundial y la ONUDD, se ocupa cada vez más de la recuperación de activos blanqueados, a la cual nos referimos con el acrónimo RAA (recuperación de activos asociados), y de la necesidad de ayudar a los países en desarrollo a recuperar sus activos robados.

Declaración de posición

- Los parlamentarios desempeñan un papel fundamental en la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo mediante su influencia en la legislación, una supervisión enérgica de la actividad del gobierno y el apoyo a los auditores parlamentarios y, quizás más eficazmente, mediante el liderazgo personal.
- Pueden suscitar la participación al público y ayudar a crear una voluntad política para actuar.
- Al involucrar a los parlamentarios en la lucha contra el lavado de dinero podemos fortalecer y extender el régimen internacional contra el lavado de dinero, impidiendo así el flujo de fondos ilegales a través de fronteras internacionales.
- Además, los parlamentarios de ambas extremidades de la ecuación de la RAA (es decir, aquéllos a quienes se les ha robado y aquellos países beneficiarios) deben comprometerse a garantizar la cooperación internacional y la reducción de barreras.

Resolución

Consciente de este contexto y la declaración de posición, la OMPCC resuelve:

- legislar sobre las 40 +9 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) o implementarlas de alguna otra manera;
- fortalecer las 40+9 recomendaciones del GAFI en pos de lograr mayor cooperación entre los países y un mayor enfoque en los métodos de recuperación de activos robados;
- para las Personas Políticamente Expuestas (PPE), la aplicación de la debida diligencia se pide en la Convención de las Naciones Unidas contra La Corrupción (CNUCC).
- impulsar activamente la creación de Unidades Nacionales de Inteligencia Financiera (UNIF) enteramente operativas.
- mejorar los protocolos de detección y de recuperación de activos robados en el extranjero o en países con centros financieros internacionales;
- respaldar y perseguir los objetivos de la iniciativa STAR y construir una voluntad política prolongada en pos de recuperar los activos robados.

Inmunidad parlamentaria

Contexto

Los parlamentarios hacen posible el cumplimiento de la voluntad de una nación a través de tres papeles claves: legislación, fiscalización parlamentaria y representación de los ciudadanos. Sin embargo, para desempeñar estos roles por lo general se les provee de cierto grado de inmunidad ante algunas acciones legales, a fin de protegerlos de influencias externas inadecuadas o excesivas. A veces se abusa de esta condición de inmunidad, particularmente en los casos en que se les protege de investigaciones y procesos de carácter penal. Incluso en aquellas instancias en las que no se abusa de esta facultad, la confianza del público en los parlamentarios puede

verse afectada a raíz de la falta de una comprensión cabal del mecanismo de inmunidad parlamentaria como una herramienta que contribuye al gobierno democrático.²

Existen dos expresiones principales para referirse a inmunidad parlamentaria: en el modelo Westminster se la asocia, por lo general, a la libertad de expresión; en el modelo francés, incluye también el concepto de inmunidad de detención.³ La libertad de expresión con frecuencia recibe el nombre de *no-responsabilidad* o *no-imputabilidad*. Por lo general, la inmunidad de detención se conoce como *inviolabilidad*. En el año 2006, en la Conferencia de Arusha, la OMPCC mostró su apoyo a la resolución de la Asamblea Parlamentaria de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), tendiente a limitar el alcance del concepto de inmunidad.

Los esfuerzos de la OMPCC por limitar el alcance de este concepto se sitúan dentro del contexto de una iniciativa más amplia en respaldo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), tal como lo indican las resoluciones adoptadas en distintas conferencias y eventos.

- En el año 2006, en Arusha, la OMPCC constituyó el Grupo de Trabajo Mundial para la CNUCC.
- El 13 de diciembre de ese año, en la Conferencia de Estados Parte celebrada en el Mar Muerto, Jordania, la OMPCC y sus miembros participantes apoyaron el fortalecimiento de la “legitimidad, credibilidad y estándares de integridad de los parlamentos y parlamentarios en su lucha contra la corrupción... y regímenes de inmunidad parlamentaria más equilibrados.”⁴
- En enero de 2008, en la Conferencia de Estados Parte de la CNUCC celebrada en Bali, la OMPCC y sus capítulos regionales reconocieron que los parlamentos y parlamentarios son esenciales en la lucha contra la corrupción.

Por lo tanto, el enfoque de la OMPCC promueve regímenes de inmunidad parlamentaria equilibrados, y mejores prácticas éticas como parte de los esfuerzos tendientes a combatir la corrupción. Tanto la inmunidad como la ética son hoy en día el foco de los Grupos de Trabajo Mundiales para la Inmunidad Parlamentaria y la Ética Parlamentaria de la OMPCC.

Además, en junio de 2008 la OMPCC y su capítulo latinoamericano auspiciaron un taller de parlamentarios y expertos con el fin de revisar algunas prácticas en materia de inmunidad entre los países participantes, en particular aquéllas relacionadas con la inviolabilidad. Los parlamentarios participantes examinaron la factibilidad de iniciar acciones correctivas.⁵ Los participantes observaron que la reforma de la condición de inmunidad se lograría más cabalmente en el contexto de iniciativas de reforma parlamentaria más amplias en la región.

Declaración de Posición

- El propósito legítimo de la inmunidad parlamentaria es permitir que los legisladores desempeñen sus funciones parlamentarias legislativas, de supervisión y representación sin temor a percibir sanciones civiles o penales, incluyendo aquéllas que puedan responder a motivos políticos.
- La libertad de expresión y voto (no-responsabilidad) son derechos y obligaciones esenciales de los parlamentarios en las sociedades democráticas. El uso de la libertad de expresión con fines difamatorios debería desalentarse.
- La inmunidad de detención –inviolabilidad— sólo se justifica en instancias en las que se utiliza para proteger la efectividad del parlamento, en su calidad de organismo corporativo que refleja la distribución electoral de las mayorías y minorías, de las acciones penales que responden a motivos políticos.⁶ La inviolabilidad no se

² *Transparency International Barometer Report 2007* (Transparency International - Barómetro 2007).

³ <http://www.gopacnetwork.org/Docs/Global/IPU%20-%20UNDP%20Immunity%20Paper.pdf>

⁴ Declaración Foro para Parlamentarios Conferencia de Estados Parte
<http://www.gopacnetwork.org/Docs/Jordan/PARLIAMENTARY%20ACTION%20ITEMS.pdf>

⁵ El trabajo contó con el respaldo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) y del Parlamento Andino.

⁶ LATORRE BOZA, Derik Inmunidad Parlamentaria.

justifica como privilegio personal, y tampoco debería proteger delitos tipificados en leyes nacionales y en tratados anti-corrupción regionales, internacionales y multilaterales. Sí puede proteger a los parlamentarios en países donde existen dudas acerca de la imparcialidad del sistema judicial y de los tribunales, o donde la legislatura es percibida como un poder dominado por un ejecutivo todopoderoso.

- Los parlamentos deberían limitar la inmunidad parlamentaria al mandato electoral y a la circunscripción parlamentaria, a menos que existan razones específicas que claramente justifiquen su aplicación más amplia en un país determinado.
- Deberían promoverse las actividades institucionales de divulgación: se debería informar y educar al público en general sobre las disposiciones referentes a la inmunidad parlamentaria y sus propósitos legítimos.
- En caso de que la investigación de algún parlamentario requiera autorización del parlamento, deberían establecerse parámetros claros para garantizar un proceso despolitizado, y proteger así al miembro en cuestión de procesos penales iniciados por motivos políticos, al tiempo que se garantiza que a los parlamentarios se les pueda exigir responsabilidad y obligación de rendir cuentas ante la ley, sin demora alguna.

Resolución

Consciente de este contexto y la declaración de posición, la OMPCC resuelve:

- convocar a sus miembros y capítulos en aquellos lugares donde la confianza en los parlamentarios se perciba como un impedimento para el desempeño efectivo de sus roles democráticos para que:
 - examinen las reglas y prácticas sobre inmunidad parlamentaria;
 - los capítulos regionales consideren a los grupos de trabajo regionales a fin de alentar acciones correctivas colectivas en los lugares donde existan regímenes de inmunidad similares;
 - informen a los ciudadanos sobre las razones esenciales que justifican la existencia de un régimen de inmunidad adaptado;
 - documenten las prácticas y lecciones extraídas de las iniciativas sobre inmunidad
- dar instrucciones al Grupo de Trabajo Mundial de la OMPCC para que:
 - prepare material informativo referente a regímenes de inmunidad parlamentaria efectivos;
 - mantenga un sitio web actualizado con información pertinente y lecciones aprendidas;
 - procure relacionar la información y orientación con la información y orientación referentes al trabajo de la OMPCC sobre Ética y Conducta Parlamentaria.

Participación de la sociedad

La rendición de cuentas prospera cuando existe un equilibrio de poder saludable entre el Estado, la sociedad civil, el mercado y el ámbito internacional, sin que el control absoluto recaiga en ninguna de dichas esferas institucionales.⁷

Contexto

Sin menoscabar el papel de la elección periódica de los representantes del parlamento como componente clave para la gobernabilidad democrática, que es de suma importancia, la participación y el compromiso actual de los ciudadanos y de la sociedad civil en temas de política pública son un complemento esencial.

En su Artículo 13, la CNUCC aborda la participación de la sociedad en la lucha contra la corrupción. Declara que cada estado tomará las medidas apropiadas, dentro de sus posibilidades y del marco de sus leyes, tendientes a promover la participación activa de individuos y grupos sociales en la prevención de la corrupción. También hace

⁷ GOPAC. Controlling Corruption: A Parliamentarian's Handbook August 2005. [OMPCC: Guía parlamentario para combatir la corrupción de Agosto de 2005 ¿??]

referencia al papel del estado en cuanto a generar conciencia pública sobre la existencia, causas y gravedad de la corrupción, así como sobre la amenaza que ésta plantea. Sugiere, además, que la participación de la sociedad puede fortalecerse mediante medidas tales como:

- mayor transparencia y fomento de la contribución del público en los procesos de toma de decisiones;
- acceso público a la información;
- actividades de información pública que contribuyan a la tolerancia-cero de la corrupción, tales como programas de educación pública, incluyendo contenidos curriculares escolares;
- el respeto, promoción y protección de la libertad de información relacionada con la corrupción;
- el garantizar el conocimiento del público sobre la existencia de organismos anti-corrupción constituidos, entre otros fines, para implementar la CNUCC en un determinado país.

Los canales de comunicación entre el gobierno (incluyendo la esfera parlamentaria) y sus ciudadanos deben operar al menos en cuatro modos diferentes, a saber:

- brindando información, como por ejemplo a través de sitios web
- escuchando reclamos y procurando la adopción de medidas correctivas
- generando participación y procurando la colaboración de los ciudadanos en materia de políticas o legislación
- alentando la participación y el compromiso de los ciudadanos en la solución de problemas, y generando un proceso de aprendizaje mutuo

Declaración de posición

Si bien el Poder Ejecutivo del gobierno convoca la participación de los ciudadanos de distintas maneras –en los sistemas presidenciales su autoridad máxima se elige directamente– por lo general se requiere que el ejecutivo informe al parlamento y procure su aprobación para las distintas leyes, incluso para la obtención y utilización de recursos públicos. Por lo tanto, y desde la perspectiva de la OMPCC, el parlamento cumple un papel crítico en lograr la participación de los ciudadanos en todos los temas de política pública. Este punto es de gran importancia para lograr integridad en cuanto a la gobernabilidad, dado que el *locus* de la mayoría de las instancias de corrupción se asocia con los aspectos financieros y administrativos del gobierno, que son manejados por el Poder Ejecutivo. Por consiguiente, además de fortalecer su capacidad y desempeño al cumplir con sus roles legislativo, de fiscalización y control, también necesita considerar su capacidad y desempeño al motivar la participación y compromiso de los ciudadanos, es decir, en su papel de representación.

Dada la uniformidad en los resultados arrojados por las encuestas a ciudadanos, que indican un nivel muy bajo de confianza en los parlamentos, la OMPCC cree que sus miembros deben considerar todas las áreas y procesos de la comunicación; a saber: proporcionar información, recibir reclamos y actuar en consecuencia, buscar aportes informativos sobre temas de política, y lograr la participación activa y el compromiso de los ciudadanos en la lucha contra la corrupción.

También considera que sus miembros deben examinar los principales mecanismos disponibles para conectar a los ciudadanos con el parlamento: medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos. En muchos países donde la corrupción se considera un problema acuciante, uno o más de estos mecanismos podrían encontrarse particularmente debilitados.

Si bien en la Conferencia Mundial de la OMPCC del año 2006 se aceptó una resolución para abordar estos temas, aún resta constituir un grupo de trabajo mundial capaz de llevar adelante esta tarea. Los capítulos regionales y nacionales se han embarcado en trabajos relacionados, tales como realizar actividades de extensión y trabajar con organizaciones de la sociedad civil complementarias, además de buscar activamente el trabajo conjunto con los medios masivos de comunicación para desarrollar un mejor entendimiento entre los ciudadanos respecto de la naturaleza e impacto de la corrupción, y difundir iniciativas para combatirla.

Los principales aspectos que caracterizan la posición de la OMPCC sobre la participación de la sociedad incluyen lo siguiente:

- acuerdo con el Artículo 13 de la CNUCC sobre la necesidad de lograr la participación de la sociedad en la prevención de la corrupción;
- la importancia ya señalada del trabajo de los parlamentos y parlamentarios en todos los niveles, a saber: brindar información, recibir y responder a los reclamos de los ciudadanos; buscar aportes informativos de los ciudadanos sobre legislación y política, y lograr su participación en un aprendizaje mutuo (aprendizaje social);
- los parlamentarios deberían brindar ayuda proporcionando información mediante sus propias actividades de supervisión, pero buscando simultáneamente garantizar prácticas gubernamentales efectivas en materia de presentación de informes periódicos y provisión de acceso a información financiera y administrativa del gobierno, e intentando proveer un entorno económico y legal en el que los medios de comunicación independientes puedan funcionar en forma abierta y efectiva;
- los parlamentarios deberían convocar e incluir a expertos y a la sociedad civil en deliberaciones parlamentarias sobre legislación y políticas, con especial atención puesta en las disposiciones de la CNUCC y otros temas relacionados con la gobernabilidad.

Resolución

Consciente de este contexto y la declaración de posición, la OMPCC resuelve:

- alentar a todos sus miembros y capítulos a movilizarse y adoptar la posición, y
- comprometerse a crear un grupo de trabajo mundial a fin de:
 - apoyar los esfuerzos por parte de capítulos y de miembros individuales para llevar a cabo acciones que sean congruentes con su declaración de posición, y sintetizar prácticas interesantes e impedimentos significativos para la incorporación y participación de los ciudadanos;
 - apoyar el desarrollo del sitio web de la OMPCC, en un trabajo conjunto con organismos expertos y con organizaciones de la sociedad civil afines, para destacar las ideas y prácticas importantes
 - crear un manual para parlamentarios sobre la participación y el compromiso de los ciudadanos y de la sociedad civil, y
 - alentar a los capítulos a trabajar con organismos expertos y con otros socios en proyectos piloto, incluyendo acuerdos de mentores, y la supervisión e información sobre sus resultados.

Transparencia sobre las entradas procedentes de los recursos naturales

Contexto

ARPAC, la Sección árabe de la OMPCC, inició un programa regional destinado a mejorar la fiscalización legislativa sobre el gobierno en materia de ingresos con énfasis en las entradas procedentes del petróleo, gas y minerales. Las primeras conclusiones arrojadas por los estudios de caso sobre países muestran variaciones en la vinculación de las entradas procedentes de los recursos naturales con otras fuentes de ingresos como parte de un proceso presupuestario disciplinado. Estos estudios también muestran un importante financiamiento extra-presupuestario de fuentes de ingresos procedentes de recursos naturales. Por lo tanto, está claro que la presentación de información financiera por parte de los gobiernos ante los parlamentos y el público en materia de ingresos de recursos naturales carece de transparencia.

Declaración de posición – Documento preliminar

La OMPCC considera que todo ingreso procedente de recursos naturales pertenecientes al Estado debe utilizarse en favor del interés público y registrarse de manera transparente en las cuentas públicas del gobierno.

Resolución:

- que la OMPCC establezca un Grupo de Trabajo Mundial que actúe en pos de la transparencia sobre las entradas procedentes de los recursos naturales en virtud de su importancia como fuente de ingresos y de las medidas tan divergentes de presentación de información pública y, asimismo, en vista del deseo de muchas jurisdicciones de invertir parte de sus entradas procedentes de recursos agotables para ofrecer beneficios mediatos;
- que este grupo promueva estudios en el nivel nacional en otras regiones y para recursos diferentes del petróleo a fin de ofrecer una base de experiencia más amplia semejante a la labor realizada por ARPAC;
- que este grupo establezca vínculos con iniciativas conexas, tales como la *EITI*, el *Revenue Watch Institute* y *Hagan público lo que pagan*, entre otras.
- realizar por parte de OMPCC un examen de las políticas en relación con la posibilidad de reducir los contratos del Gobierno con partes privadas relacionadas con la extracción de los recursos no renovables.
- decidir continuar los esfuerzos para garantizar las nuevas normas de fiscalización financiera pública de los ingresos y recursos para ayudar a la Comisión de las Normas Internacionales de Información Financiera (IASB, por sus siglas en inglés) a crear en todos los países normas de presentación de informes para los pagos extractivos de las compañías a los gobiernos, además de los ingresos, volúmenes y costes de producción.

Ética y Conducta Parlamentaria**Contexto**

En los últimos años, cada vez más instituciones parlamentarias han introducido códigos de conducta en respuesta a casos específicos de conductas poco éticas de miembros del parlamento o por un deseo más ambicioso de tratar los bajos niveles de confianza pública y preocupación por la honestidad y la integridad de los representantes electos. Los miembros de la OMPCC, en la Segunda Conferencia Global en Arusha, Tanzania, en 2006, decidieron responder a las cuestiones éticas relacionadas a su conducta, así como también el asunto de confianza que se ha considerado como la necesidad de garantizar que los parlamentarios desempeñen sus funciones democráticas de representación, legislación y supervisión del gobierno de manera visible y eficaz.

En un intento por garantizar la confianza pública y la legitimidad de las instituciones públicas, la idea de un código de conducta o ética se ha importado del sector privado al público en varias democracias establecidas. Ejemplos de escándalos políticos que involucran conflictos de intereses y el abuso de poder han conducido al esfuerzo por intentar abordar la corrosión global de la confianza pública y la convicción en el gobierno, combatir la corrupción y mejorar las normas parlamentarias así como también reforzar la responsabilidad del gobierno en la opinión pública.

En especial dentro del ámbito de las democracias emergentes, el principio que lo reemplaza es el de transparencia. La aplicación de un código de conducta parlamentaria ayudará a fomentar la buena gobernabilidad y una mayor apertura; de este modo, se obligará a los parlamentarios a declarar públicamente cualquier interés externo que pudiera perjudicar su función de legisladores, lo cual mejorará el entendimiento de sus tareas como representantes electos, y reforzará el protocolo de procedimiento parlamentario.

La elaboración de un código de conducta incluye: a) establecer la estructura y definir los principios para un código de conducta; b) desarrollar el contenido y las reglas del código, que incluyan representación política y conflicto de intereses, transparencia y reglas de divulgación, inmunidad parlamentaria; y por último, c) crear mecanismos de regulación y aplicación. No obstante, el código de conducta no es una guía estándar que se pueda aplicar universalmente a todos los parlamentos. La “institucionalización” de dichos códigos debe considerar el contexto político así como las normas, valores y tradiciones del país donde debe aplicarse. Por lo tanto, aunque esté basado en un estándar global, cada parlamento debe identificar los contenidos, alcances y la forma en que el código será adaptado en cada país respectivo para que resulte aplicable y exitoso.

Declaración de Posición

Los parlamentarios deben:

- Desempeñar activa y visiblemente sus funciones democráticas (representación, legislación y fiscalización) en favor del interés público y hacerlo de manera tal que cumpla con las expectativas de conducta ética de la sociedad (fundamental para establecer la confianza pública);
- En los países que hayan ratificado la CNUCC, garantizar que las normas parlamentarias de conducta reflejen también normas internacionales así como costumbres nacionales y valores éticos.

Resolución

Consciente de este contexto y la declaración de posición, la OMPCC resuelve:

- alentar a todos sus miembros y capítulos a adaptar el Manual de Código de Conducta Parlamentaria en sus respectivos parlamentos y proveer a los miembros de las herramientas y medios necesarios para desarrollar y mantener regímenes éticos.
- mantener el Grupo de Trabajo Mundial de ética y conducta para:
 - apoyar los esfuerzos por parte de capítulos y de miembros individuales para llevar a cabo acciones que sean congruentes con su declaración de posición;
 - desarrollar programas de apoyo destinados a crear conciencia pública y así aumentar la confianza en el gobierno al minimizar el conflicto de intereses y maximizar la transparencia;
 - aumentar la conciencia en esta cuestión entre todos los actores sociales involucrados, a saber: miembros de la OMPCC, actores de los medios de comunicación y de la sociedad civil;
 - comprometer a los parlamentarios en la aplicación del manual mediante capacitación y seminarios.