

Taller: Próximos pasos de la UNCAC - GOPAC

Declaración de Posición y Resolución de la GOPAC sobre Apoyo Parlamentario – Documento preliminar

Contexto

La UNCAC es la convención internacional de mayor alcance y autoridad contra la corrupción. Se compatibiliza bien con la misión central de la GOPAC de prevenir la corrupción a través de una mejor gobernabilidad y una mayor atención a la función del parlamento. La GOPAC 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; y
- 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 GOPAC se ha centrado especialmente en aquéllas 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 GOPAC. Además de los artículos sobre medidas relacionadas con los servicios judiciales y de procesamiento penal (N° 11) y con el 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 UNCAC**
Artículo 5 – Políticas y prácticas preventivas contra la corrupción
Artículo 63 - Referido a los mecanismos de revisión y asistencia para el desarrollo
- **Grupo de Trabajo Mundial sobre Fiscalización Parlamentaria**
Artículo 6 – Organismo/s preventivo/s contra la corrupción
Artículo 7 - Sector público
Artículo 9 – Compras y contrataciones del estado y gestión de finanzas públicas
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 lavado de dinero (Lucha contra el Lavado de Dinero)
Artículo 23 – Lavado de fondos provenientes de actividades delictivas (penalización)
Artículo 52 – Prevención y detección de transferencias de fondos provenientes de actividades delictivas
Artículo 58 – Unidades de Información Financiera¹

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 civil.

¹ N de la T: Denominadas también Unidades de Inteligencia Financiera

Declaración de Posición

- Si bien la GOPAC 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 UNCAC 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 UNCAC.
 - *Implementación:* Los parlamentarios deben involucrarse en cómo el país prevé implementar la UNCAC, es decir, el o los enfoques que se utilizarán. (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 hay que superar para implementar la UNCAC. 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 UNCAC 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 UNCAC
 - *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 UNCAC.
 - *Control y revisión:* Los parlamentarios deben esforzarse por desempeñar una importante función fiscalizadora en el control y revisión de las acciones nacionales para implementar y adaptar localmente la UNCAC. También deben participar, cuando corresponda, en mecanismos internacionales o regionales de revisión. El Anexo 2 incluye más detalles en una nota informativa sobre los mecanismos de revisión de la UNCAC.
- 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.)

Anexo 1: Documento de trabajo de U4-GOPAC sobre el Artículo 5 de la UNCAC: Políticas y prácticas preventivas contra la corrupción

La naturaleza misma de la corrupción radica en el hecho de ser un problema político y en que simples soluciones tecnocráticas a menudo llevan a una intervención superficial: se requiere voluntad política para cambiar sistemas y actitudes y garantizar que las políticas se pongan en práctica y no queden simplemente en el papel.

Esta propuesta conjunta de U4 y GOPAC se centra en el Artículo 5 de la UNCAC -Políticas y prácticas preventivas contra la corrupción-, a las que nos referiremos para abreviar como “políticas contra la corrupción”. La esencia de esta propuesta proviene en gran medida de un estudio reciente del U4 así como de consultas con expertos y parlamentarios.²

En nuestras consultas recientes, parece estar surgiendo una opinión entre los organismos internacionales que trabajan con la GOPAC en cuanto a que para ser eficaces las convenciones internacionales deben contar con un enfoque más integrado que involucre no sólo al poder ejecutivo sino también a los parlamentarios y a la sociedad.³ Este documento presenta razones para la participación de los parlamentarios como parte de ese enfoque más integrado, dado que el Artículo 5 no hace referencia específica al compromiso parlamentario con las políticas contra la corrupción, tal como se ilustra en el extracto que se incluye a continuación:

Capítulo II Medidas preventivas

Artículo 5

Políticas y prácticas preventivas contra la corrupción

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad civil y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.
2. Cada Estado Parte procurará establecer y fomentar prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción.
3. Cada Estado Parte procurará evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes a fin de determinar si son adecuados para combatir la corrupción.
4. Los Estados Parte, según proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, colaborarán entre sí y con las organizaciones internacionales y regionales pertinentes en la promoción y formulación de las medidas mencionadas en el presente artículo. Esa colaboración podrá comprender la participación en programas y proyectos internacionales destinados a prevenir la corrupción.

² Hussmann, K. Editor. U4. *Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for the implementation of Article 5 of the UNCAC?* Dic. 2007

³ Se llevaron a cabo debates con el IBM, OCDE, TI, ONUDD y PNUD en septiembre 2008.

La investigación de U4 llevó a cabo seis estudios de casos nacionales relacionados con experiencias de políticas y estrategias nacionales contra la corrupción. Las siguientes conclusiones tienen relevancia para los parlamentarios:⁴

- No se ha prestado la suficiente atención a la dimensión política de las políticas contra la corrupción, en particular, la voluntad política de alto nivel que dio origen a estas estrategias contra la corrupción no pudo mantenerse desde el comienzo al fin del ciclo de la política gubernamental, ni tampoco a través de los cambios de gobierno.
- La mayoría de los enfoques contra la corrupción no eran estratégicos, no establecían prioridades ni consideraban una secuencia para su implementación.
- El control y la evaluación se han ignorado casi por completo. Las autoevaluaciones no dieron resultado y las revisiones externas de avances, por ejemplo por parte de parlamentos, institutos de investigación y universidades, no fueron siquiera previstas.
- La falta de información y comunicación con los organismos de implementación, los actores políticos, los medios y el público obstaculiza la creación de un debate político sostenido y, en consecuencia, la presión política para avanzar con las políticas contra la corrupción.

El análisis de algunas características clave en la formulación de políticas puede brindar algunos elementos para comprender por qué sucede esto.

- Con respecto a la pertenencia nacional, las políticas y estrategias contra la corrupción tienden a concentrarse en fortalecer la base de poder del gobierno y mantener el status quo. La ausencia de mecanismos que garanticen la participación de múltiples actores durante la totalidad del ciclo de las políticas dificulta la eficacia de estas acciones contra la corrupción.
- En cuanto a sus contenidos, la mayoría de las estrategias anticorrupción analizadas se centran en normas e instituciones y muestran escaso interés en el desempeño y los resultados. El notable desajuste entre la naturaleza política del problema y las soluciones tecnocráticas muy probablemente resulte en intervenciones superficiales. Por otro lado, las soluciones previstas no están basadas en diagnósticos adecuados de la causa de los problemas, y la integración con otras políticas y reformas sobre gobernabilidad fundamentales rara vez se lleva a la práctica.
- En términos de implementación, coordinación y control, resulta especialmente preocupante observar que esta fase crucial del ciclo de las políticas no reciba la suficiente atención política y operativa. El liderazgo y la fiscalización están a menudo caracterizados por una falta de correspondencia entre capacidades institucionales limitadas y objetivos demasiado ambiciosos. Por otro lado, no resulta claro cómo se supone que pueda funcionar un enfoque de auto reforma a través de la autoevaluación, en particular si se tiene en cuenta que las instituciones generalmente tienden a resistirse al cambio. En último lugar, y no por ello menos importante, la falta de control y evaluación participativos y significativos parece convertir a las políticas anticorrupción en tigres de papel.

⁴ Hussmann, página viii

El estudio de U4 concluye que la corrupción podría abordarse directa o indirectamente a través de muchas opciones de políticas diferentes.⁵ El enfoque anticorrupción directo no siempre podría resultar adecuado y la promoción de antidotos ampliamente aceptados contra la corrupción tales como la transparencia y la rendición de cuentas –por ejemplo, mediante una mayor fiscalización parlamentaria– podría tener un impacto más significativo, en especial en países con corrupción endémica.⁶ Sobre todo, es de suma importancia reconocer la necesidad de alcanzar acuerdos políticos de alto nivel y lograr un consenso nacional a fin de desarrollar una visión estratégica sobre cómo luchar contra la corrupción.

Sobre la base de estas conclusiones, surgen tres áreas principales para la formulación de políticas anticorrupción en las que los parlamentarios pueden desempeñar un papel:

- Si estas políticas nacionales contra la corrupción se desarrollaran más abiertamente y se adecuaran o adaptaran a necesidades específicas de reforma nacional, contribuirían a garantizar la convergencia de las mejoras propuestas con el contexto nacional y los valores públicos, enfoque que disminuiría la resistencia al cambio y comprometería a más actores. Tal como se mencionó anteriormente, el éxito de la reforma dependerá, en este sentido, de lograr acuerdos políticos de alto nivel y un consenso nacional; ambos procesos tienen un potencial considerable para la participación parlamentaria;
- si los parlamentos y sus respectivas comisiones se involucraran más en la elaboración de dichas políticas, podrían garantizar el cumplimiento de objetivos realistas y la coherencia con la adjudicación de los recursos presupuestarios necesarios para las reformas propuestas. Después de todo, la implementación a menudo se ve obstaculizada por limitaciones de recursos y capacidades; y
- aumentar la participación de los parlamentarios no sólo en la formulación de políticas anticorrupción, sino también especialmente en la fiscalización de su implementación, podría contribuir a mantener una continua atención política, fundamentalmente cuando cambian los gobiernos, y a garantizar resultados de control. Por otro lado, dicha revisión de políticas contra la corrupción en el parlamento o en comisiones parlamentarias brindaría una mejor rendición de cuentas del ejecutivo a los parlamentos y al público y podría contribuir a cualquier mecanismo futuro de revisión establecido por la Conferencia de Estados Parte en la UNCAC. (Remitirse al Anexo 2 para una nota informativa a miembros de la GOPAC sobre mecanismos de revisión.)

Próximos pasos posibles para debate

En cuanto a los próximos pasos, los miembros de la GOPAC podrían analizar y debatir entre ellos qué enfoques funcionarían mejor o no en sus respectivas regiones o naciones. Podrían debatir sobre qué tipos de iniciativas se necesitan para garantizar que el enfoque adoptado por el país para abordar los temas específicos de corrupción nacional sea factible en la práctica.

Más específicamente, los miembros de la GOPAC y otros podrían:

⁵ Dentro de los ejemplos de enfoques de políticas podríamos incluir: marcos nacionales amplios y explícitos; políticas explícitas sobre cómo mejorar la rendición de cuentas o sobre otras áreas; la introducción de la lucha contra la corrupción en reformas más amplias de la función pública o en las agendas legislativas.

⁶ Hussmann, p. x

Anexo 2: La UNCAC y los mecanismos de revisión: Nota informativa para los miembros de la GOPAC

Antecedentes

En diciembre de 2006 la primera Conferencia de Estados Parte (CEP) realizada en Jordania decidió que era necesario establecer un mecanismo de revisión eficaz y adecuado para la implementación de la UNCAC.⁷ En su segunda sesión, llevada a cabo en Indonesia en enero-febrero de 2008, la Conferencia avanzó un paso más al declarar que una revisión eficiente y eficaz de la implementación de la Convención es primordial y urgente. Con este fin, la Conferencia decidió lo siguiente:

- el Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la Revisión de la Implementación de la UNCAC debe preparar los términos de referencia para este mecanismo de revisión para su consideración, acción y posible adopción en la tercera CEP por realizarse en el otoño [boreal] de 2009 en Doha, y
- los Estados Parte y signatarios presentarán propuestas sobre los términos de referencia para el mecanismo de revisión al Grupo de Trabajo para su consideración. El plazo para presentar las propuestas venció el 1° de julio de 2008.

La primera reunión del Grupo de Trabajo realizada con posterioridad a la segunda CEP se llevó a cabo en Viena, en septiembre de 2008. En la reunión se presentaron 33 propuestas de Estados Parte y se contó con la participación de más de 100 delegaciones, incluyendo Estados Parte y signatarios de la Convención y organizaciones de integración económica regional.

La ONUDD, como Secretaría de la Conferencia, está preparando para el proceso de revisión un documento unificado de las propuestas presentadas por los países para los términos de referencia. Este documento unificado está disponible como texto circular en el sitio Web de la ONUDD (<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/working-group1.html>). Este documento 'central' constituirá la base para los debates de la próxima reunión del grupo de trabajo, que se realizará en diciembre de 2008.

Si bien los términos de referencia se encuentran en una etapa preliminar, parece haber ya una preferencia a favor de lo siguiente:

- las autoevaluaciones (no necesariamente sólo por parte de los poderes ejecutivos) como forma de reunir información sobre las acciones de implementación, las lagunas de implementación y requerimientos relacionados de asistencia técnica de la UNCAC, y
- revisiones entre pares de los países. Se establecerán correspondencias entre los países sobre la base de una serie de consideraciones tales como región, idioma y tipo de derecho (consuetudinario, civil o islámico), similitud de las instituciones de gobierno, etc. Las correspondencias serían aprobadas por los países involucrados. El proceso de revisión entre pares también podría contar con la participación de la Secretaría de la ONUDD.

⁷ De conformidad con el Artículo 63 de la UNCAC. Si bien este artículo señala que "La Conferencia... establecerá, si lo considera necesario, un mecanismo u órgano apropiado para apoyar la aplicación efectiva de la presente Convención", la Conferencia decidió, en su primera sesión, que dicho mecanismo es sin duda necesario.

Con anterioridad a la reunión en Viena, la Secretaría de la GOPAC manifestó su preocupación ante la ONUDD, el PNUD y otros organismos internacionales debido a que las propuestas presentadas en julio de 2008 no se pronuncian sobre el compromiso de los parlamentos o parlamentarios con el mecanismo de revisión. El informe de la reunión de Viena indicó que no hubo objeciones respecto de dicho compromiso, dado que se percibió a los parlamentos como parte del panorama institucional formal.⁸

Cómo lograr la participación y compromiso de los parlamentarios en el Mecanismo de Revisión de la UNCAC

En base a una revisión de las 33 propuestas presentadas, que indican cómo está tomando forma el mecanismo de revisión, hemos identificado tres áreas de participación para los parlamentarios en el proceso de revisión.

- *Enfoque nacional.* La preparación de informes nacionales de autoevaluación parece ser responsabilidad del poder ejecutivo. Los gobiernos nacionales podrían, sin embargo, compartir estos informes con comités o comisiones parlamentarios para información y debate.
- *Revisión entre pares.* Los expertos visitantes del país revisor podrían reunirse con parlamentarios para lograr una mejor comprensión de sus perspectivas e información.
- *Recomendaciones y control.* El proceso de revisión entre pares debería redundar en la elaboración de un informe. Algunos Estados Parte han sugerido que dicho informe debería identificar también los vacíos de implementación e incluir recomendaciones para solucionarlas. Los parlamentarios o comisiones podrían ocuparse de controlar cómo el gobierno aborda las recomendaciones de la revisión entre pares. El objetivo último sería garantizar una implementación continua y el cumplimiento con la UNCAC, así como mejoras y aprendizaje.

Siguiente paso

¿Debería la GOPAC emitir una declaración de posición sobre los mecanismos de revisión? La nota informativa sugiere que primero debería haber un debate en el taller de Kuwait 2008 sobre la UNCAC como parte de la preparación para la CEP de Doha. A continuación anticipamos algunos puntos para su consideración:

- Parece estar surgiendo una opinión entre los organismos internacionales que trabajan con la GOPAC de que para ser eficaces las convenciones internacionales deben contar con un enfoque más integrado. En otras palabras, además de involucrar al poder ejecutivo del gobierno, resultaría valioso hacer participar, entre otros, a los parlamentarios y a la sociedad civil.⁹
- En los casos de países que hayan presentado propuestas ante la ONUDD sobre sus recomendaciones acerca del mecanismo de revisión, los miembros de la GOPAC podrían analizar estas propuestas y brindar sus comentarios y recomendaciones.

⁸ Se ha informado sobre debates en curso respecto de la participación de actores no institucionales tales como organizaciones no gubernamentales, el sector privado, sindicatos, el sector académico y los medios de comunicación.

⁹ Se llevaron a cabo debates con el IBM, la OCDE, TI y el PNUD en septiembre 2008.

