

EL PAPEL DE LA ÉTICA EN LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES

Manuel Villoria*

RESUMEN: en este texto no se trata el papel de la **ética pública** en sentido amplio en las convenciones internacionales, sino el de la **ética pública en sentido restringido o ética política**, es decir, la ética que debe guiar la conducta de los responsables políticos y de los empleados públicos. En el documento se analiza, en primer lugar, la aproximación positiva a la ética política que supone el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, para, posteriormente, analizar brevemente las convenciones internacionales que enfocan indirectamente la materia, es decir, aquellas que fomentan la ética persiguiendo su ausencia, persiguiendo la corrupción. En este itinerario convencional, comenzaremos con los acuerdos mundiales e intercontinentales, seguiremos con los latinoamericanos, y, finalizaremos con los europeos.

PALABRAS-CLAVE: ética política, Código Iberoamericano de Buen Gobierno, corrupción.

ABSTRACT: This paper is not about public ethics in the broad sense in the international conventions, but of public ethics in the strict sense or political ethics, i.e. the ethics that should guide the conduct of policy and the public employees. The paper analyzes, firstly, the positive approach to the ethics policy that involves the American Code of Good Governance, and then discusses the international conventions that address the subject indirectly, ie those that encourage the ethical pursuit his absence, pursuing corruption. In this conventional route, I start with the global agreements and intercontinental continue with Latin Americans, and finish with the Europeans.

KEYWORDS: political ethics, American Code of Good Governance, corruption.

* Profesor de la Universidad Rey Juan Carlos.

1. INTRODUCCIÓN

La presencia de la ética en las convenciones internacionales ha sido y es importante, aun cuando ha sido muy difícil de plasmar de forma realmente operativa, entre otras razones porque la ética admite enfoques muy variados y principios incluso incompatibles entre sí. No es sencillo ponerse de acuerdo mundialmente en los principios éticos universalizables, aun cuando la experiencia trágica de la Segunda Guerra Mundial facilitó la aceptación generalizada de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cual representa la expresión jurídica de la ética pública internacionalmente aceptada como referente. Una ética de raíz deontológica kantiana que se funda en el principio esencial del respeto a la dignidad y autonomía del ser humano. Por ello, podemos entender por ética pública el resultado de definir lo que está bien y mal para la colectividad, aquello que podría constituir un patrón moral básico de carácter universal y generalizable, dado lo racional y razonable de sus fines, valores y prescripciones de conducta, patrón compatible con la propia búsqueda razonable del bien. Esta ética afecta a los individuos en tanto en cuanto miembros de una sociedad (Habermas 2000). Y esta ética, si se respeta, fundamenta una convivencia justa. La comunidad internacional ha considerado que la expresión normativa de esa ética serían los derechos humanos.

No obstante, en esta ponencia no trataré el papel de la **ética pública** en las convenciones internacionales, sino el de la **ética política**, es decir, la ética que debe guiar la conducta de los responsables políticos y de los empleados públicos. Dentro de ella, podemos distinguir la ética propia de los niveles políticos y la ética administrativa o ética de los empleados públicos. La ética administrativa, en consecuencia, debe considerarse parte de la ética política, en tanto en cuanto, en última instancia, se trata de definir, en ambos casos, qué principios y valores deben regir una parte de la vida pública. Los principios éticos en este ámbito de la ética política deben especificar: 1. Los derechos y deberes que las personas deben respetar cuando actúan en un entorno en el que sus actos afectan seriamente al bienestar de otras personas y de la sociedad; 2. Las condiciones que las prácticas colectivas y las políticas deberían satisfacer cuando también afectan al bienestar de las personas y de la sociedad (Thompson 1985, 555). Sobre dicha ética, podemos afirmar que es una ética aplicada.

Esta ética intenta aplicar los principios fundadores de la convivencia justa al ámbito del gobierno y la Administración pública. El problema es que en el ámbito de lo moral y de lo ético existe un pluralismo enorme, por lo que se hace muy difícil definir un punto de partida común desde el que juzgar la acción administrativa (Cortina 2007, 161 y ss). En cualquier caso, a pesar de la ineludible aceptación del pluralismo, es preciso buscar algunos fundamentos nucleares que nos eviten caer en el relativismo. Que dichos fundamentos sean verdades morales universales y estables, verdades auto-evidentes o que sean más bien modestos intentos de construir principios racionalmente y someterlos a la prueba del mejor juicio (Etzioni 2006, Bernstein 2006), es algo secundario en estos momentos. Lo importante es que tengamos una argumentación racional y razonablemente fundamentadora de los principios y que ésta supere la prueba del contra-argumento relativista. Un relativismo que daría por buena cualquier opción fundamentadora de las decisiones públicas o de la obediencia del empleado público, aunque ésta conllevara el genocidio o el pisoteo de la dignidad humana. Un relativismo rechazable, sin por ello tener que caer en fundamentalismos que eliminen el necesario pluralismo.

Esos derechos y deberes que la ética política define deben, en primer lugar, y de forma insoslayable, empezar con el respeto a los principios de la ética pública. Pues los primeros que han de proteger y promover los derechos fundamentales y libertades públicas son los responsables públicos. De ahí que pueda afirmarse que en la defensa de los derechos humanos, de la democracia y de la igualdad de oportunidades se encuentra el marco de lo correcto, el marco que inicialmente delimita la frontera entre el ejercicio honesto de toda acción pública y su ejercicio inmoral. Y a partir del respeto a dicho marco, y en desarrollo del mismo, es cuando se empiezan a generar valores y reglas de conducta que deben ser respetados y aplicados en la vida cotidiana (Apel *apud* Cortina 2007) para ejercer honestamente la función política o funcional.

Los convenios internacionales que regulan directamente esta ética aplicada son prácticamente inexistentes, aun cuando existen algunos códigos internacionales que han sido asumidos por los gobiernos como guías de acción en esta materia, en concreto, el Código Iberoamericano de Buen Gobierno. Sin embargo, los convenios que regulan esta materia de forma indirecta, a través de la persecución de las actividades antiéticas, sobre todo de las actividades corruptas, sí empieza a alcanzar un peso importante en la actividad convencional internacional.

Poco a poco, en la comunidad internacional se va consolidando la idea de que la corrupción es un grave problema no sólo para los países afectados en mayor medida por ella, sino también para la economía de mercado en su conjunto. Este pensamiento, fundado en investigaciones empíricas de gran rigor y fiabilidad, ha llevado a múltiples iniciativas para intentar detener su expansión globalmente y para combatirla en sus diferentes frentes. No hay que olvidar que la corrupción, si no se combate, se expande sin medida, hasta convertirse en sistémica y colapsar las instituciones de los países afectados; dañando, por extensión, el funcionamiento de la economía internacional.

Los actores que han estado detrás de este combate global han sido de tres tipos:

En primer lugar, los organismos internacionales, sobre todo Naciones Unidas y OCDE, con el apoyo de ciertos gobiernos con peso internacional; en concreto, la OCDE ha sido la impulsora del “Convenio contra el soborno de funcionarios extranjeros en las transacciones comerciales internacionales” de 1999; por su parte, la ONU ha impulsado la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción de 2003, que entró en vigor en 2005, o el Global Compact, que en 2004 incorporó un décimo principio que las empresas libremente adheridas se comprometían a respetar: “Las empresas trabajarán contra toda forma de corrupción, incluidas la extorsión y el soborno”.

En segundo lugar, las empresas; algunas empresas han entendido que el juego limpio es el fundamento del desarrollo económico y la productividad; muchas de ellas se han incorporado al Global Compact y muchas al *Partnering Against Corruption Initiative*, lanzado en el World Economic Forum por dirigentes empresariales del sector industrial en la reunión anual de Davos de enero de 2004.

Finalmente, las organizaciones de la sociedad civil, en especial, *Transparency International* (TI) y sus múltiples iniciativas. Todas ellas, en su conjunto, han conseguido generar una cierta percepción del problema, abriendo vías a su incorporación a la agenda política global.

En esta ponencia veremos, en primer lugar, la aproximación positiva a la ética política que supone el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, para, posteriormente, analizar brevemente las convenciones internacionales que enfocan indirectamente la materia, es decir, aquellas que fomentan la ética persiguiendo su ausencia, persiguiendo la corrupción. En este itinerario convencional, comenzaremos

con los acuerdos mundiales e intercontinentales, seguiremos con los latinoamericanos, y, finalizaremos con los europeos.

2. EL CÓDIGO IBEROAMERICANO DE BUEN GOBIERNO (VER ANEXO 1).

Los Ministros de Administración Pública y de Reforma del Estado y los Jefes de Delegación de los países iberoamericanos, reunidos los días 22 y 23 de junio de 2006, en Montevideo, Uruguay, bajo la iniciativa del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) se constituyeron en la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, a fin de formalizar la adopción del **“Código Iberoamericano de Buen Gobierno”**. En dicha reunión obtuvieron consenso en presentar a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, que se realizaría en la República Oriental de Uruguay, los días 4 y 5 de noviembre del presente año una serie de RESOLUCIONES, la primera de las cuales fue la de

Aprobar la adopción del “Código Iberoamericano de Buen Gobierno” y la creación de la “Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas” cuyos textos debidamente suscritos se anexan a este documento y solicitar a la Secretaría Pro-Tempore de la XVI Cumbre Iberoamericana que, a través de los canales correspondientes, someta a consideración de los Jefes de Estado y de Gobierno el contenido del presente “Consenso de Montevideo”.

Más tarde, durante la XVI Cumbre Americana de Jefes de Estado y de Gobierno, los Jefes de Estado y de Gobierno de los 22 países que conforman la Comunidad Iberoamericana de Naciones, reunidos en Montevideo – Uruguay -los días 3, 4 y 5 de noviembre de 2006, aprobaron una declaración que comienza con el siguiente párrafo, que expresa un completo acuerdo con los principios de ética pública mencionados en la introducción:

reafirmamos nuestra total adhesión a los propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, a la vigencia plena de la democracia, al respeto a la soberanía y a la no injerencia en los asuntos internos de los Estados, al respeto y promoción de los derechos humanos, al fortalecimiento del multilateralismo y del respeto a los principios del Derecho Internacional, a la solución pacífica de las controversias y al

rechazo del uso de la fuerza o de la amenaza del uso de la fuerza en el ámbito internacional y al rechazo a la aplicación de medidas coercitivas unilaterales contrarias al derecho internacional.

Y más adelante afirman, en el párrafo 15:

Destacamos la adopción, por la reunión de Ministros de Administración Pública, del Código Iberoamericano de Buen Gobierno, y la creación de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas, que contribuirán a una mayor eficacia gubernamental y calidad de la gestión pública, respetando la soberanía de los países y sus legislaciones nacionales.

En consecuencia, adoptado dicho Código, los rasgos fundamentales del mismo son:

- Se inserta en una doble tradición, por una parte, la búsqueda de una ética universal que sea fruto de un consenso en los principios y valores básicos de la convivencia global, consecuencia de un diálogo de civilizaciones respetuoso de la pluralidad cultural y social de los diversos pueblos del planeta. Por otra, en las tendencias universales promotoras de la construcción de códigos deontológicos o de conducta que guíen el ejercicio correcto de las diversas prácticas profesionales.
- Reconoce que la actividad de dirección pública o gobierno del Estado es absolutamente importante para la libertad, el bienestar y la justicia de una sociedad, en consecuencia, debería guiarse por su bien interno –el servicio al interés común- y no desviarse de su razón de ser como fruto de la búsqueda de intereses secundarios.
- Su fundamento es el siguiente: A. Los juicios acerca de lo correcto o incorrecto son juicios acerca de lo que estaría permitido por unos principios que no podrían ser rechazados razonablemente por personas a quienes moviese el objetivo de encontrar unos principios de regulación general de la conducta. B. Un acto es incorrecto si, y sólo si, cualquier principio que lo permitiera fuera susceptible de ser rechazado razonablemente por personas con la motivación descrita.

- El procedimiento configurador de los principios básicos de la ética que el Código tiene como referente es el siguiente: En primer lugar, esta ética busca principios justos que fundamenten la convivencia social (Rawls 1971); segundo, todo principio y norma justa requieren diálogo con los afectados; tercero, el diálogo implica una comunidad de habla, un reconocimiento recíproco de los interlocutores a la intervención y a la réplica (Apel 1991); cuarto, la justicia de los principios será mayor cuanto más libertad e igualdad exista entre los interlocutores, de forma que toda posibilidad de dominación arbitraria de un interlocutor sobre otros (Pettit 1999) y toda desigualdad de oportunidades (Rawls 1971), al reducir la calidad del debate, reducirán la justicia de sus conclusiones; quinto, por ello, sería correcto universalmente aquello que podría justificarse ante los demás sobre bases que ellos, si estuviesen adecuadamente motivados, no podrían rechazar razonablemente. E incorrecto precisamente lo contrario, aquello que no podríamos justificar ante otros (Scanlon 2003).
- Todo ello nos lleva a afirmar que, para garantizar estas opciones éticas esenciales, es preciso que un buen gobierno reconozca, respete y promueva los derechos humanos en su triple dimensión: civil, política y social. En suma, afirmado lo anterior, ningún acto de gobierno podrá implicar una disminución de derechos civiles. Ningún acto de gobierno podrá implicar una disminución de derechos políticos. Finalmente, ningún acto de gobierno podrá implicar una disminución de derechos sociales básicos.
- El Código establece en su articulado que: 1. Se entiende por buen gobierno aquél que busca y promueve el interés general de su ciudadanía respetando los derechos humanos y los valores y procedimientos de la democracia. 2. Los principios básicos que guían la acción de gobierno son: El respeto y reconocimiento de la dignidad de la persona humana. La búsqueda permanente del interés general. La aceptación explícita del gobierno del pueblo y la igualdad política de todos los ciudadanos. El respeto y promoción de las instituciones del Estado de Derecho y la justicia social.

- El Código, a partir de los principios y valores fundamentales reconocidos, se
- articula en tres tipos de reglas de conducta: reglas vinculadas a la naturaleza democrática del gobierno, reglas vinculadas a la ética gubernamental y reglas vinculadas a la gestión pública.
- Reglas vinculadas a la naturaleza democrática del gobierno, ejemplos:
 1. Promoverá, reconocerá y protegerá los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos y los pueblos, evitando toda actuación que pueda producir discriminación por razón de nacimiento, etnia, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana.
 2. Se someterá a la ley y al Derecho, y promoverá y respetará la independencia e imparcialidad del Poder Judicial, colaborando activamente en sus actividades investigadoras.
 3. Asegurará la imparcialidad y objetividad de las actuaciones públicas y la profesionalidad de los empleados públicos, combatiendo, entre otras, las prácticas clientelares, nepotistas y patrimonialistas.
 4. Promoverá la igualdad de derechos, oportunidades y trato entre hombres y mujeres, y removerá los obstáculos que puedan dificultar la misma.
 5. Combatirá la pobreza y la exclusión social y cultural.
 6. Propiciará, en el ámbito de su iniciativa legislativa, el reconocimiento de los derechos ancestrales de los pueblos y comunidades indígenas, y promoverá acciones afirmativas para su logro.

- Reglas vinculadas a la ética gubernamental, ejemplos:

Los miembros del Poder Ejecutivo: 1. Evitarán el uso abusivo del poder, en especial los privilegios informativos, reguladores y competenciales para perseguir a personas, instituciones o empresas que actúen en el marco de la legalidad. 2. Se abstendrán de toda actividad privada que pueda constituir un conflicto de intereses con su cargo público. 3. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o jurídicas 4.

Rechazarán cualquier regalo, favor o servicio, personal o familiar, en condiciones ventajosas que, más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, puedan condicionar el desempeño de sus funciones. 5. Se comprometerán a que el desempeño de cargos en órganos ejecutivos de dirección de partidos políticos, o en asociaciones y fundaciones, en ningún caso menoscabará o comprometerá el ejercicio eficaz e imparcial de sus funciones.

- Reglas vinculadas a la gestión pública, ejemplos:

1. Serán accesibles, en el desempeño de sus cargos, a la ciudadanía y a los pueblos, y atenderán eficazmente y contestarán oportuna y fundadamente a todos los escritos, solicitudes y reclamaciones que aquéllos realicen.

2. Administrarán los recursos materiales y financieros del Estado con austeridad, evitando cualquier tipo de uso impropio.

3. Fomentarán la participación de los ciudadanos y los pueblos en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas, en condiciones de igualdad y razonabilidad.

4. Promoverán y garantizarán políticas y programas de carrera, capacitación y formación que contribuyan a la profesionalización de la administración pública.

5. Promoverán una administración receptiva y accesible, y la utilización de un lenguaje administrativo claro y comprensible para todas las personas y los pueblos.

- Cumplimiento del Código:

Los Gobiernos firmantes determinarán autónomamente la forma de incorporación a su práctica y derecho interno del contenido del presente Código. Los Gobiernos firmantes se comprometen a efectuar un seguimiento permanente sobre el cumplimiento del Código para asegurar su eficacia.

Por el momento no se tienen noticias de que el Código haya sido plenamente incorporado a las prácticas internas de los países firmantes.

3. CONVENIOS DE ALCANCE MUNDIAL E INTERCONTINENTAL

3.1 CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCION

Consciente de la necesidad de luchar conjunta y coordinadamente contra la corrupción, la Asamblea General de la ONU reconoció en su resolución 55/61, de 4

de diciembre de 2000, que sería conveniente contar con un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción, que fuera independiente de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, por lo que decidió establecer un comité especial para elaborar dicho instrumento internacional. La Asamblea General, en su resolución 56/260, del 9 de abril de 2002, dispuso que el Comité Especial encargado de negociar una convención contra la corrupción negociara una convención amplia y eficaz sobre la materia. Asimismo, pidió al Comité Especial elaborar un proyecto de convención que adoptara un criterio amplio y multidisciplinar que tuviera en cuenta, entre otras cosas, los siguientes elementos indicativos: definiciones; ámbito de aplicación; protección de la soberanía; medidas preventivas; penalización; sanciones y reparaciones; decomiso e incautación; jurisdicción; responsabilidad de las personas jurídicas; protección de los testigos y las víctimas; promoción y fortalecimiento de la cooperación internacional; acción preventiva y lucha contra la transferencia de fondos de origen ilícito derivados de actos de corrupción, incluido el lavado de activos, así como la repatriación de dichos fondos; asistencia técnica; recopilación, intercambio y análisis de información, y mecanismos de seguimiento de la aplicación.

El texto de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se elaboró a lo largo de siete períodos de sesiones del Comité Especial, entre el 21 de enero de 2002 y el 1 de octubre de 2003, fecha en que se terminó el borrador de la Convención. El mismo fue aprobado el 31 de octubre de 2003 por la Asamblea General. La Convención se aplica a la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de la corrupción y al embargo preventivo, la incautación, el decomiso y la restitución del producto de delitos.

Para prevenir la corrupción, la Convención recoge una lista detallada de las medidas que preconizan la aplicación de políticas y prácticas preventivas, la creación de órganos a tal efecto, la aplicación de códigos de conducta para los funcionarios públicos y criterios objetivos para la contratación y la promoción de los funcionarios y para la adjudicación de los contratos públicos. Asimismo, aconseja promover la transparencia y la responsabilidad en la gestión de las finanzas públicas así como en el sector privado, con el refuerzo de las normas de contabilidad y auditoría. También se han establecido medidas destinadas a prevenir el blanqueo de dinero, y otras destinadas a garantizar la independencia del poder judicial. Por último, la información del público y la participación de la sociedad se fomentan como medidas preventivas.

Por lo que se refiere la incriminación, la detección y la represión, la Convención anima a los Estados Parte a que adopten las medidas legislativas y otras medidas necesarias para conferir el carácter de infracción penal a una larga lista de acciones.

Se trata de las siguientes:

- La corrupción de funcionarios públicos nacionales, extranjeros o de organizaciones internacionales públicas;
- La malversación, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público;
- El tráfico de influencias;
- El abuso de funciones y el enriquecimiento ilícito.

En suma, tras la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción¹, existen unas definiciones internacionales de los tipos penales más importantes asociados a la corrupción (artículos 15 a 23). Así: el soborno de funcionarios públicos nacionales y el cohecho realizado por estos mismos, el soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas, la malversación o peculado, la apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, el enriquecimiento ilícito, el soborno en el sector privado, la malversación de bienes en el sector privado y el blanqueo del producto del delito. El soborno se define por Naciones Unidas como la

promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales.

Y el tráfico de influencias sería, de nuevo según Naciones Unidas,

la promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público o a cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido con el fin de que el funcionario o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad de un Estado un beneficio indebido que redunde en provecho del instigador original del acto o de cualquier otra persona.

¹ En la Conferencia de Mérida, México, del 9 al 11 de diciembre de 2003, se firmó por cerca de 100 países. En estos momentos, casi cinco después, se ha ratificado por más 40 países por lo que ha entrado en vigor. España firmó la Convención en 2005.

Y también

la solicitud o aceptación por un funcionario público o cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido con el fin de que el funcionario o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad de un Estado un beneficio indebido.

Finalmente, se establece que:

Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente, la promesa, el ofrecimiento o la concesión, en forma directa o indirecta, a un funcionario público extranjero o a un funcionario de una organización internacional pública, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales para obtener o mantener alguna transacción comercial u otro beneficio indebido en relación con la realización de actividades comerciales internacionales.

Asimismo, incita a los Estados Parte a que adopten las medidas necesarias para:

- Establecer la responsabilidad de las personas jurídicas;
- Permitir el embargo preventivo, la incautación y el decomiso del producto del
- Proteger a los testigos, peritos y víctimas;
- Proteger a los denunciantes;
- Combatir las consecuencias de los actos de corrupción;
- Dar a los perjudicados como consecuencia de un acto de corrupción el derecho a
- iniciar una acción legal contra los responsables de esos daños y perjuicios a fin de
- obtener una indemnización;
- Crear órganos especializados en la lucha contra la corrupción encargados de la
- detección y la represión;
- Fomentar la cooperación con las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley;

- Fomentar la cooperación entre los organismos nacionales y el sector privado;
- Salvar los obstáculos que puedan surgir como consecuencia de la aplicación de la
- legislación relativa al secreto bancario;
- Tener en cuenta los antecedentes penales de un presunto delincuente a fin de
- utilizar esa información en actuaciones penales;
- Establecer su jurisdicción respecto a los distintos tipos de infracciones: en su
- territorio, contra uno de sus nacionales, por uno de sus nacionales, etc.

Cada Estado Parte deberá también adoptar las medidas necesarias por lo que respecta al procedimiento, fallo y sanciones contra los funcionarios públicos a fin de encontrar un equilibrio apropiado entre las inmunidades y sus infracciones y las consecuencias de las mismas.

La Convención dedica un capítulo a la cooperación internacional. Los Estados Parte deberán cooperar en materia penal, de extradición y de traslado de las personas condenadas. La Convención describe las distintas hipótesis. La asistencia judicial recíproca ocupa buena parte de este capítulo y, con el fin de promover una asistencia recíproca lo más amplia posible, la Convención examina distintas situaciones.

Los Estados Parte podrán también proceder a la remisión de actuaciones penales cuando sea necesario, realizar investigaciones conjuntas y recurrir a técnicas especiales de investigación tales como la vigilancia electrónica. Las autoridades competentes cooperarán entre sí mejorando los canales de comunicación y la cooperación en la realización de investigaciones.

El capítulo V trata de la recuperación de activos. Su restitución es un principio fundamental de la Convención. Se anima a las instituciones financieras a que verifiquen la identidad de los clientes y de los beneficiarios finales de los fondos depositados en cuentas de valor elevado y a que impidan el establecimiento de bancos que no tengan presencia real y que no estén afiliados a un grupo financiero sujeto a regulación. El capítulo recoge por otro lado las medidas que deben adoptarse para la recuperación directa de bienes, así como los mecanismos de recuperación mediante la

cooperación internacional con fines de decomiso. Estos bienes deberán restituirse según las modalidades establecidas por la Convención. Se promoverá la creación de una dependencia de inteligencia financiera, y acuerdos y disposiciones bilaterales o multilaterales con objeto de reforzar la eficacia de la cooperación.

Los Estados Parte deberán también desarrollar programas de formación específica y aplicar una asistencia técnica más amplia. Deberá realizarse la recopilación, intercambio y análisis de información sobre la corrupción, así como esfuerzos concretos para intensificar la cooperación a distintos niveles, aumentar la asistencia financiera y material y asistir técnicamente a los países en desarrollo o en transición. Se establecerá una Conferencia de los Estados Parte en la Convención a fin de mejorar la capacidad de los Estados Parte y la cooperación entre ellos para alcanzar los objetivos enunciados en la Convención y promover y examinar su aplicación.

La Convención está abierta a la firma de las organizaciones regionales de integración económica siempre que al menos uno de los Estados miembros de tales organizaciones haya firmado la Convención. Según la redacción de la misma, entrará en vigor el nonagésimo día después de la fecha en que se haya depositado el trigésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión. Hoy está en vigor pues la trigésima ratificación ya se produjo hace más de tres años.

Todas estas definiciones y compromisos obligarán al gobierno y al Parlamento de los Estados miembros a un cambio en la normativa penal cuando finalmente se ratifique la Convención. En el caso de España, aunque hoy aún sus normas no están vigentes, la firma por el estado español de la convención hace ya tres años nos lleva a considerar estas normas como la clave con la que operar en un futuro próximo en la lucha contra la corrupción. Muy importante es que estos delitos no es necesario que produzcan daño al Estado para que se aplique la norma penal correspondiente. Además, esta convención va a obligar al Estado español a formular políticas coordinadas en la materia, a dar participación a la sociedad civil en la lucha contra la corrupción, a establecer prácticas eficaces y a evaluar periódicamente el cumplimiento de la misma. Más aún, esta convención exige la creación de órgano u órganos que apliquen estas políticas, aumenten y difundan los conocimientos sobre prevención y tengan garantizados recursos e independencia suficientes para operar. Esperemos que el Gobierno asuma sus compromisos.

3.2.- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE)

La globalización económica, especialmente el desarrollo del comercio internacional, unida a la ausencia de un verdadero gobierno mundial de la economía, ha provocado una expansión de los sobornos en las transacciones internacionales. La competencia global ha llevado a muchas empresas a asegurarse contratos de obras y suministros, concesiones y explotaciones de recursos naturales a través del soborno a los gobernantes, sobre todo en países con débil institucionalidad o ineficaz Estado de Derecho. Esa carrera por asegurarse contratos corrompiendo empezó a ser verdaderamente peligrosa para la economía mundial y, sobre todo, para la gobernanza planetaria. De ahí que hubiera que intentar parar esa deriva, de la mejor manera posible, con un gran acuerdo internacional.

En este sentido, Estados Unidos durante el mandato de Bill Clinton llevo a cabo una importante campaña en el marco de la OCDE para tratar de consolidar en la agenda internacional el tema de la lucha contra la corrupción, cuya consecuencia inmediata fue la aprobación de una legislación similar a la Ley de Prácticas Corruptas Internacionales² en el seno de dicho organismo, así como, la adopción de distintas recomendaciones para prevenir y combatir la corrupción en las transacciones comerciales internacionales.

El 17 de diciembre de 1997 un total de 34 países firmaron en París el Convenio de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE³. El 15 de febrero de 1999, el Convenio entró en vigor. El Convenio tiene como objetivo asegurar una libre

² La Ley de Prácticas Corruptas Internacionales, *Foreign Corrupt Practices Act*, promulgada en 1977 en Estados Unidos es uno de lo más importantes precedentes en el intento de disminuir los riesgos de inversión en los mercados financieros transnacionales.

³ Hasta el momento, 34 países de los 37 miembros, entre ellos España, han adaptado su legislación y ratificado el Convenio. Igualmente, estos países han sido sometidos a procesos de evaluación en el seno de la propia OCDE, con el fin de comprobar la suficiencia de su legislación penal interna y el desarrollo de la Convención. La transposición del Convenio en España se ha traducido en una reforma del Código Penal aprobada por Ley Orgánica 3/2000 de 11 de enero y la ratificación se produjo a continuación, el 14 de enero de 2000. La legislación española ha recibido una calificación positiva por parte de la OCDE que, con matices similares a los practicados en los países más cumplidores, considera que España cumple los compromisos del Convenio en esta materia. En concreto, la reforma legal dio lugar a la Ley Orgánica 3/2000, de 11 de enero, que entró en vigor el 2 de febrero de 2000, y que modificó el Código Penal en su artículo 445bis, por el que se incorpora como tipo penal el delito de soborno a un funcionario extranjero, con las mismas penas que las establecidas para el delito de soborno a un funcionario español. No obstante, en la actualidad se recomiendan a España cambios en la redacción del artículo, al tiempo que se reclaman otras modificaciones legales para que la aplicación de los compromisos derivados de ratificar el convenio sean satisfactorios.

competencia, no viciada por prácticas corruptas. Este objetivo se ha traducido en el compromiso, asumido por los países firmantes, de introducir las modificaciones legales necesarias para poder castigar los actos de soborno a funcionarios públicos extranjeros realizados por sus nacionales, con el fin de conseguir o conservar un contrato u otro beneficio irregular en la realización de actividades económicas internacionales. En abril de 2007, la OCDE y la Organización de Estados Americanos (OAS), firmaron un acuerdo para fortalecer la lucha contra la corrupción, estableciendo un marco legal para la cooperación entre ambas instituciones en la lucha contra la corrupción y la modernización de los estados. Concretamente México, Brasil, Chile y Argentina como “partes latinoamericanas” de la Convención antisoborno están cumpliendo la labor de “correa de transmisión” para que la OCDE pueda ver logrados los objetivos en la lucha contra la corrupción a nivel de América Latina.

En su segundo informe sobre Cumplimiento de la Convención, Transparency Internacional, la organización encargada por la propia OECD de hacer un seguimiento paralelo del proceso, destacó cómo algunos países verdaderamente importantes para el comercio internacional no se tomaban la Convención muy en serio (ver cuadro 1).

Cuadro	1:	Procesa	Procesamiento	Investigaciones	Investigaciones
Procesamientos	e	mientos	s	2005	2006
investigaciones	en	2005	2006		
base a la Convención					
OCDE, 2006. Países					
Estados Unidos	35	51	17	52	
Francia	3	8	1	na	
Alemania	1	3	12	22	
Japón	0	0	0	na	
Reino Unido	0	0	4	na	
Italia	1	1	1	1	
España	0	2	2	0	

Fuente: Second TI Progress Report: Enforcement of the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials. Transparency Internacional, 2006.

Los datos del tercer informe no cambian mucho la situación (ver cuadro 2), aunque en 14 países hay algunas mejoras. En estos momentos, la Convención se encuentra en un difícil momento ante la decisión del gobierno del Reino Unido de cerrar indebidamente la investigación del caso Al Yamamah, en el cual la empresa británica BAE fue acusada con indicios firmes de soborno en un contrato de armas en

Arabia Saudita. Cuatro grandes exportadores, como Francia, Alemania, Holanda y Estados Unidos han asumido sus compromisos, Pero algunos otros grandes, como Japón, Reino Unido y Canadá no han aplicado la Convención con seriedad mínima. En siete países los procesamientos han afectado a grandes multinacionales, pero en 15 de los 34 países no ha habido ni un solo procesamiento, y en 14 no ha habido ninguna investigación o, al menos, información disponible sobre ello. Una de las razones que más dificultan el cumplimiento de la Convención es la inadecuación del marco legal a los compromisos adquiridos.

Cuadro 2. Procesamientos e investigaciones en base a la Convención OCDE, 2007

País	Procesamientos		Investigaciones		Porcentaje en las exportaciones mundiales
	2007	2006	2007	2006	% for 2006 Fuente/IMF (2006)
Argentina	0	0	0	0	0.35
Australia	0	0	4(1)**	3	1.08
Austria	0	u	0	0	1.26
Belgium	4*	3	algunos	0	2.36
Brazil	0	-	0	-	1.07
Bulgaria	3	3	2	0	0.14
Canadá	1	1	algunos	u	3.16
Chile	0	-	0	-	0.38
Czech Rep.	0	0	0	0	0.73
Denmark	1	1	21 (21)**	21(21)**	0.97
Estonia	0	0	0	0	0.09
Finland	0	0	1	1	0.64
France	9	8	u	u	4.09
Germany	4+	3	83+ (63)**	43 (21)**	8.87
Greece	u	0	u	u	0.39
Hungary	18	18	27	26	0.60
Ireland	u	u	3 (3)**	u	1.20
Italy	2	1	1	1	3.53
Japan	1	0	u	u	4.78
Korea (South)	5	5	2	0	2.62

Mexico	0	0	1	0	1.82
Netherlands	10 (8)**	0	8	0	3.35
New Zealand	0	0	2(2)**	0	0.21
Norway	2	2	u	u	1.06
Poland	0	u	0	u	0.94
Portugal	0	0	2	2	0.41
Slovak Rep.	0	0	0	1(1)**	0.32
Slovenia	0	-	0	-	0.18
Spain	2	2	1	u	2.18
Sweden	1	1	14 (12)**	12 (12)**	1.35
Switzerland	1	1	23 (17)**	4	1.33
Turkey	0	0	0	0	0.77
United Kingdom	0	0	15	4	4.64
United States	67	50	60	55	9.99

* La autoridades belgas tienen también bajo procesamiento 6 casos enviados a ellas por la OLAF y un caso de la NATO.

** Los números con dicha señal son los casos derivados de la iniciativa "Oil for Food" incluidos en el número total.

u Información no disponible.

En concreto, las inadecuaciones legales reportadas son:

- *Inadecuada definición del crimen de soborno en transacciones internacionales:* Australia, Austria, Canada, Grecia, Irlanda, Korea, España, Turquía, Reino Unido.
- *Prescripciones del delito muy cortas:* Francia, Italia, España. También retrasos en Tribunales relevantes para la prescripción del delito: Bélgica, Bulgaria, Grecia, Italia.
- *Límites jurisdiccionales:* Argentina, Austria, Canada, Chile, Grecia, Irlanda, Japón, España.
- *Ausencia de responsabilidad criminal para las empresas:* Argentina, Brasil, Chile, República Checa, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, México, Polonia, España, Suecia, Turquía, Reino Unido.
- *Ausencia de responsabilidad civil y criminal para las empresas:* República Eslovaca.

Por otra parte, la protección al denunciante de corrupción es insuficiente en 19 países en el sector público y en 23 en el sector privado.

3.3 EL PAPEL DEL BANCO MUNDIAL

Aunque el Banco Mundial no ha fomentado ninguna Convención en especial, al no ser su papel, lo cierto es que está ayudando a que la lucha contra la corrupción se incorpore a las estrategias institucionales de los países receptores de ayuda. El Banco Mundial, desde el año 1995, trabaja intensamente en la promoción de políticas encaminadas a combatir el cohecho y la corrupción tanto en las transacciones comerciales internacionales como al interior de los países.

Las medidas del Banco Mundial para luchar contra la corrupción son, entre otras:

- 1.-Condicionar la ayuda económica y préstamos a los Estados a exigir un ambiente de transparencia gubernamental;
- 2.-Promocionar las reformas en el diseño burocrático con el fin de simplificar los trámites administrativos;
- 3.-Fomentar el servicio civil de carrera.
- 4.-Llevar a cabo campañas nacionales para fomentar la concienciación ciudadanía y para facilitar los canales de denuncia.

4. MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA.

CONVENCIÓN INTERAMERICANA EN CONTRA DE LA CORRUPCIÓN (CICC) PROCLAMADA POR LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA).

La corrupción ha sido tradicionalmente un grave problema en América Latina, ya desde los tiempos de la colonia. Consecuencia directa de la conciencia de este problema y esta desventaja fue la celebración de la primera Cumbre de las Américas en

1994, que destacó el problema de la corrupción como una de las lacras más deleznable que puede sufrir una sociedad en su conjunto e impulsó la negociación y la aprobación en 1996 de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC), un instrumento vinculante por el cual los países que lo firmaron asumieron el compromiso de establecer en sus respectivos territorios las medidas necesarias para luchar contra la corrupción , incluyendo aprobaciones y reformas legislativas en aras de poder coordinar de forma multilateral las distintas iniciativas de lucha contra este

fenómeno. La Convención fue ratificada por 33 de los 34 estados participantes de la Organización de los Estados Americanos (OEA), estableciendo un mecanismo de seguimiento para promover y medir su cumplimiento. Así, el importante número de ratificaciones fue muestra de un elevado compromiso político por parte de los Estados participantes logrando que esta posición de conjunto alcanzase una enorme visibilidad internacional tanto a nivel gubernamental como a nivel público.

Esta Convención, que fue el primer instrumento jurídico internacional en este campo, menciona expresamente entre sus fundamentos el reconocimiento de la

trascendencia internacional de la corrupción y la necesidad de contar con un instrumento de tal carácter que promueva y facilite la cooperación entre los países para combatirla y, consecuentemente con esta motivación, se fijaron dos propósitos:

- El primero, promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Parte, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.
- El segundo, promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Parte a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

La CICC establece obligaciones vinculantes dentro del marco del derecho internacional e identifica los actos de corrupción a los que se aplicará, así como principios para combatir eficazmente la corrupción. Subraya la importancia de las medidas para prevenirla; aborda el desarrollo institucional y la aplicación efectiva de las medidas que se adopten para enfrentarla; exige la tipificación de ciertas conductas corruptas específicas; y contiene disposiciones sobre extradición, incautación de activos, asistencia jurídica recíproca y asistencia técnica en casos de corrupción que ocurran en otros Estados Parte o que los afecten.

Los Estados participantes de la Convención aprobaron un mecanismo de seguimiento (MESICIC) para fomentar el cumplimiento de los términos durante

la implementación y para facilitar y fortalecer la cooperación internacional. En 2002 se iniciaron preparaciones para la primera serie de revisiones de la MESICIC, enfocadas al análisis del marco legal para combatir la corrupción en cada país y la adecuación de legislación en cuanto a la convención y de los logros obtenidos por estas leyes y tras las revisiones y observaciones preliminares, en el 2006 se emitió un informe final sobre cada país, así como también un informe hemisférico que incluía los resultados de la primera serie como “estado de la región” en cuanto a la implementación de la convención.

El informe hemisférico de la primera serie de las recomendaciones de la MESICIC reveló algunas conclusiones importantes respecto a las medidas en contra de la corrupción:

- Aunque varios estados disponen de leyes que regulan los conflictos de intereses, menos de la mitad de éstos implementan dichas leyes.
- Existe una necesidad considerable de supervisión y aplicación y de un uso correcto de recursos del Estado.
- Existen pocos mecanismos para que la sociedad civil participe en la supervisión.
- Es necesario fortalecer la capacidad del gobierno para supervisar y vigilar el cumplimiento con medidas en contra de la corrupción.
- En más de la mitad de los países hay necesidad de un mayor acceso a la información pública.
- Es imprescindible mejorar los requisitos de divulgación, revisar declaraciones y ejecutar el seguimiento.

No obstante, y a pesar de este compromiso gubernamental y del impulso internacional cabe señalar que los avances en esta materia no han sido suficientes, ya que aunque de modo general se ha logrado poner la atención en el problema¹ y se han establecido estrategias para luchar contra la corrupción, se ha avanzado lentamente en los procedimientos que mejoran la transparencia y la ética gubernamental. Las razones que brevemente pueden explicar este lento avance se enumeran a continuación (López Pagán 2008):

1.- Los países de la región comenzaron a vivir de forma vertiginosa reformas económicas de tendencia liberal que supusieron una enorme privatización de

capitales, lo cual supuso que miles de millones de dólares empezaron a estar en manos de incipientes empresas y nuevos gobiernos sin la suficiente responsabilidad para la gestión de esos capitales dando lugar a otro tipo de corrupción generalizada.

2.- Los altos y persistentes niveles de corrupción de la región fueron minando la confianza en la democracia y el desarrollo económico creando un creciente y preocupante conformismo entre la sociedad, que dejó de ser una fuerza esencial para la reforma.

3.- La insatisfacción abrió las puertas a líderes populistas que llevaban años criticando la corrupción, pero que al llegar al poder no incentivaron políticas de ética y transparencia gubernamental.

4.- La corrupción policial, sector fundamental para la protección y seguridad de los ciudadanos en su sentido más amplio, supuso una importante merma de la capacidad de las fuerzas del orden para hacer cumplir la ley en muchas partes de la región.

5.- La falta de transparencia en el sistema de justicia disuadió las inversiones internacionales y nacionales.

6.- Las medidas en contra de la corrupción se enfocaron únicamente en el poder ejecutivo del gobierno, sin prestar atención a los demás sectores gubernamentales, a las instituciones dedicadas a monitorear el rendimiento gubernamental, al sector privado, a la sociedad civil y a los medios de comunicación.

7.- Y por último, la ausencia de buena información e indicadores específicos en cada país para la observación de las medidas en contra de la corrupción, han dado lugar a que ésta no pueda ser controlada.

5. LOS CONVENIOS EUROPEOS. EL PAPEL DEL CONSEJO DE EUROPA Y EL GRECO.

En la conferencia que tuvo lugar en La Valeta, en 1994, los ministros europeos de Justicia consideraron que la corrupción era una seria amenaza para la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos. Al ser el Consejo de Europa la institución preeminente en la defensa de esos valores fundamentales, se le reclamó que interviniera para defenderlos ante la amenaza de la corrupción. Los ministros eran conscientes de que la lucha contra la corrupción era más efectiva si se adoptaba un enfoque multidisciplinar y que era necesario adoptar una legislación común lo antes posible. Para ello, expresaron su convencimiento de que la efectiva

lucha contra la corrupción requería cooperación transfronteriza entre los Estados miembros, así como entre los Estados y las instituciones internacionales, a través de la adopción de medidas coordinadas a nivel europeo y más allá de estas fronteras, lo que implicaba incorporar a esta lucha contra la corrupción a países que no eran miembros del Consejo de Europa.

Los ministros de Justicia recomendaron al Comité de Ministros la instauración de un Grupo Multidisciplinario en Corrupción, bajo la responsabilidad del Comité Europeo de Problemas Criminales y el de Cooperación Legal, con la tarea de examinar qué medidas pudieran ser susceptibles de ser incluidas en un programa de acción internacional, así como que examinara la posibilidad de esbozar unas leyes modelo o unos códigos de conducta, incluyendo convenciones internacionales en esta materia. Los ministros destacaron expresamente la importancia de establecer mecanismos de seguimiento de la implantación de tales instrumentos.

A la luz de estas recomendaciones, el Comité de Ministros, de septiembre de 1994, estableció el Grupo Multidisciplinario en Corrupción (GMC), al que se encargó la emisión de propuestas para definir leyes modelo, códigos de conducta en áreas seleccionadas y una convención internacional contra la corrupción, incluyendo un mecanismo de seguimiento de la implantación de las medidas. En marzo de 1995 el GMC empezó a trabajar y preparó un programa provisional de Acción contra la Corrupción. Un documento muy ambicioso que recogía los principales aspectos del fenómeno bajo consideración. Este documento provisional se sometió a la consideración del Comité de Ministros que, en enero de 1996, invitó al Comité Europeo de Problemas Criminales y al de Cooperación Legal a exponer sus opiniones.

El Comité de Ministros finalmente adoptó el Programa de Acción en noviembre de 1996 y dio instrucciones al GMC de implantarlo antes de 31 de diciembre de 2000. En concreto, encargó al GMC elaborar una o más convenciones internacionales para combatir la corrupción, incluyendo un mecanismo de seguimiento de su implantación. También la elaboración de un Código de Conducta de los responsables públicos. Más tarde, en su reunión de Praga de junio de 1997, recomendaron, ante los problemas que plantea el crimen organizado y su conexión con la corrupción, acelerar la implantación del Programa de Acción e intensificar los esfuerzos para la adopción de una convención criminal contra la corrupción, la cual

debería favorecer la criminalización coordinada de los delitos de corrupción y la mejora de la cooperación en la persecución de tales crímenes. Y ese mismo año, en Estrasburgo, insistieron en la adopción de principios guía para la aprobación de leyes y prácticas útiles en los Estados miembros.

En noviembre de 1997, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó los 20 principios guía de lucha contra la corrupción para, entre otras medidas, coordinar la criminalización de la corrupción nacional e internacional, asegurar independencia a los órganos encargados de luchar contra ella, asegurar la incautación de los bienes fruto de la corrupción, evitar que las empresas o personas jurídicas pudieran librarse de su responsabilidad criminal en estos actos, promocionar la especialización de los órganos y personas dedicados a luchar contra la corrupción, etc. Y, además, dio instrucciones al GMC para que completara la elaboración de un instrumento legal que asegurara el cumplimiento de los principios y estableciera un mecanismo de seguimiento de su implantación.

En mayo de 1998 el Comité de Ministros creó el GRECO, Grupo de Estados contra la Corrupción, e invitó a los Estados miembros y a los no miembros a incorporarse al mismo, con la condición de que empezaría a funcionar a partir de la incorporación de 14

Estados del Consejo. El 5 de mayo de 1998 se acordó su constitución efectiva y se aprobaron sus estatutos. Su funcionamiento se basa en una evaluación mutua y una presión por parte de los otros miembros para la observancia generalizada de los Principios Guía y la implantación del Convenio. Precisamente, ya desde febrero de 1996 se creó un Grupo de trabajo en Derecho Criminal para que fuera elaborando la Convención. Desde febrero de 1996 hasta noviembre de 1997 el Grupo se reunió 10 veces y completó dos lecturas completas del documento preliminar. En noviembre de 1997 se remitió al GMC para su consideración.

El GMC comenzó el examen en noviembre de 1997 y en febrero de 1998 consultó al Comité Europeo de Problemas Criminales y más tarde al Comité de Ministros, y en abril de 1998 el Comité de Ministros aceptó enviarlo a la Asamblea Parlamentaria. En noviembre de 1998 el Comité de Ministros adoptó la Convención y abrió el periodo de firma y ratificación.

El Convenio criminal contra la Corrupción del Consejo de Europa pretende sobre todo lograr el establecimiento de unos estándares comunes en relación a los crímenes de corrupción, aun cuando no establece una definición formal ni

uniforme de corrupción. Además, trata asuntos sustantivos y procedimentales, que se relacionan directamente con crímenes de corrupción y promueve la cooperación internacional. Uno de los problemas que se observa que dificultan la cooperación internacional es el de la definición de “public oficial” en las normas internas de cada Estado. A través de la armonización de la definición de los crímenes de corrupción, el requerimiento de la doble imputación podría ser cubierto por todos los Estados firmantes y mediante toda una serie de mecanismos de cooperación expresamente diseñados se facilitará la comunicación y ayuda mutua entre las diferentes autoridades. España ha pasado muy recientemente la tercera evaluación del GRECO, sobre su implementación de la Convención criminal sobre Corrupción, haciendo especial hincapié en lo referente a la redacción legal de los crímenes de corrupción y las normas de financiación de partidos políticos.

CONCLUSIONES

Vivimos un momento de gran incertidumbre sobre el futuro de la economía mundial, parece que ha llegado el momento de replantearse seriamente la desregulación y el abandono de la responsabilidad de control y evaluación de los Estados sobre los mercados. La razón fundamental de esta situación tiene que ver con la pérdida de valores y principios éticos en el sector privado y con una ideología que encubría bajo razones de eficiencia la rapiña y el fraude generalizados. Las convenciones de que hemos dado cuenta intentaban, de forma sincera y bienintencionada dar respuesta al problema de la expansión de la corrupción en el sector público. Pero la verdad es que esta expansión era consecuencia y reflejo de la expansión de la corrupción en el sector privado y de la conexión perversa entre dinero y política.

Estas convenciones han permitido avanzar en muchos campos, aunque modestamente. Sin embargo, los grandes cambios que permitirían avanzar seriamente en la lucha contra la corrupción todavía no están en marcha. Para empezar, hay Estados poderosos que no firman estas convenciones de las que hablamos y otros que aunque las firman las incumplen sistemáticamente. Juegan en el mismo terreno que los demás pero esperan a que los demás sigan las reglas para ellos incumplirlas y beneficiarse de la inexistencia de un árbitro global. Esto desmotiva a los que cumplen y dificulta la implantación de las convenciones y acuerdos.

Hay muchos beneficiarios de la corrupción global. Desde luego que los que pierden son inmensamente más numerosos, pero los que ganan ganan mucho con esta situación. Países con paraísos fiscales, grandes corporaciones financieras que reciben dinero sucio y lo lavan sin remilgos, economías emergentes que no tienen reglas salvo las de enriquecerse a cualquier precio...Ellos son los grandes culpables, sus gobiernos públicos y privados y la conexión entre los dos.

Seguimos teniendo problemas globales y gobiernos nacionales, y sin el gran salto que supondría empezar a tener instituciones de verdadero gobierno mundial no vamos a avanzar sino tímidamente. Los problemas legales de las convenciones son muy numerosos, especialmente cuando se inician investigaciones y empiezan a surgir comisiones rogatorias, sistemas legales muy diferentes, jueces autónomos, policías diferentes, etc. Pero sobre todo nos falta un verdadero acuerdo global para generar reglas del juego comunes, tribunales internacionales operativos, policías globales y sanciones globalmente compartidas. Mientras tanto, seguiremos intentando avanzar, haciendo esfuerzos gigantescos para pequeñas mejoras, mejoras siempre en riesgo ante la acción de los gorriones del sistema, los que se suman al carro de las reformas pero no cumplen ninguno de sus postulados, alcanzando con ello una posición ventajosa frente a los demás.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Apel, K. O. 1991. *Teoría de la verdad y ética del discurso*. Barcelona: Paidós.
- Berstein, R. J. 2006. Can We Justify Universal Moral Norms? In *Universalism vs. Relativism*, ed. Dan Browning. Plymouth: Rowman and Littlefield.
- Cortina, A. 2007. *Ética aplicada y democracia radical*. Madrid: Tecnos.
- Etzioni, A. 2006. Self-Evident Truth (Beyond Relativism). In *Universalism vs. Relativism*, ed. Dan Browning. Plymouth: Rowman and Littlefield.
- Habermas, J. 1998. *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático del derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- _____. 2000. *Aclaraciones a la ética del discurso*. Madrid: Trotta.
- López Pagán, J. 2008. *La lucha contra la corrupción en América Latina: el caso de México*. México: Mimeo.
- Pettit, P. 1999. *Republicanism*. Barcelona: Paidós.
- Rawls, J. 1971. *A theory of Justice*. Londres: Oxford University Press.

Scanlon, T. M. 2003. *Lo que nos debemos unos a otros*. Barcelona: Paidós.

Thompson, D.F. 1985. The possibility of Administrative Ethics. *Public Administration Review* 45 (5) (September-October): 555–561.

ANEXO 1

C L A D

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

CÓDIGO IBEROAMERICANO DE BUEN GOBIERNO

PREÁMBULO

Los Gobiernos abajo firmantes, conscientes de la necesidad de acercar a representantes y representados y de la conveniencia de facilitar la unión de gobierno y ciudadanía en un proyecto mutuamente compartido de desarrollo y justicia, movidos por el deseo de promover gobiernos sostenidos por la confianza generalizada y el respeto a las instituciones democráticas, suscribimos este compromiso con la ciudadanía y los pueblos y nos comprometemos a implantarlo con pleno apego a los valores que lo sustentan.

El Código se inserta en dos tradiciones diversas aunque complementarias. Por una parte, es un peldaño más en la búsqueda de una ética universal que sea fruto de un consenso en los principios y valores básicos de la convivencia global, a saber: el respeto a la soberanía, al derecho internacional, la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados, la tolerancia, la convivencia pacífica, la solidaridad y la cooperación; en suma, una ética que sea consecuencia de un diálogo de civilizaciones respetuoso de la pluralidad cultural y social de los diversos pueblos del planeta. Por otra parte, el Código se inserta en las tendencias universales promotoras de la construcción de códigos deontológicos o de conducta que guíen el ejercicio correcto de las diversas prácticas profesionales.

Los firmantes creemos que cualquier sociedad razonablemente ordenada y que busque la justicia como fundamento de su convivencia debe respetar aquellos principios y valores que permiten a todos los afectados por las normas opinar, debatir, argumentar en condiciones de igualdad sobre las bases constitucionales de la convivencia, para impulsar desde el debate modelos de desarrollo que promuevan la participación ciudadana, la eliminación de la pobreza y de todo tipo de exclusión. Ello nos lleva a establecer como fundamento de este Código el principio de la dignidad de la persona humana y como valores esenciales de desarrollo los de la libertad y autonomía del ser humano y su esencial igualdad intrínseca. De ahí que, para garantizar estas opciones esenciales, sea preciso que un

buen gobierno reconozca, respete y promueva todos los derechos humanos -civiles, políticos, sociales, culturales y económicos-, en su naturaleza interdependiente y universalidad.

Con este Código pretendemos contribuir a dignificar socialmente el servicio público y permitir a sus integrantes -autoridades y funcionarios- sentir el orgullo de realizar una labor esencial para su comunidad. En definitiva queremos que la actuación gubernamental consista en la práctica de la promoción del interés general, y se aleje del reprobable abuso de los recursos públicos para fines de interés partidista o particular.

En conclusión, a partir del compromiso adquirido con la ciudadanía y los pueblos, y de nuestro apoyo a los valores del pluralismo democrático, manifestamos de forma explícita lo siguiente:

Consideramos inaceptable:

1. Un Gobierno que ampare y facilite la corrupción.
2. Un Gobierno que dificulte el escrutinio público sobre su toma de decisiones.
3. Un Gobierno que no tome en cuenta las necesidades de sus ciudadanos.
4. Un Gobierno irresponsable y que no rinda cuentas.

Por todo ello, establecemos las obligaciones y principios que se detallan a continuación.

I. Fundamentos

1. **Ámbito de aplicación.** Este Código será aplicable a los Presidentes de República, Vicepresidentes, Presidentes de Gobierno o de Consejo de Ministros, Primeros Ministros, Jefes de gabinete de ministros, ministros, secretarios de Estado o equivalentes, y, en general, todos los altos cargos del Poder Ejecutivo tales como viceministros, subsecretarios, directores de entes públicos o directores generales.

2. Los principios básicos que guiarán la acción del buen gobierno son:

- a. El respeto y reconocimiento de la dignidad de la persona humana.
- b. La búsqueda permanente del interés general.
- c. La aceptación explícita del gobierno del pueblo y la igualdad política de todos los ciudadanos y los pueblos.
- d. El respeto y promoción de las instituciones del Estado de Derecho y la justicia social.

3. Los valores que guiarán la acción del buen gobierno son, especialmente: Objetividad,

EL PAPEL DE LA ÉTICA EN LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES

tolerancia, integridad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, dedicación al servicio, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, igualdad de género y protección de la diversidad étnica y cultural, así como del medio ambiente.

4. Se entiende por buen gobierno aquél que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho.

Este Código, a partir de los principios y valores fundamentales reconocidos, se articula en tres tipos de reglas de conducta, las vinculadas a: la naturaleza democrática del gobierno, a la ética gubernamental y a la gestión pública.

II. Reglas vinculadas a la naturaleza democrática del gobierno

El Poder Ejecutivo:

5. Promoverá, reconocerá y protegerá los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos y los pueblos, evitando toda actuación que pueda producir discriminación por razón de nacimiento, etnia, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana.

6. Perseguirá siempre la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y los pueblos, y sus decisiones y actuaciones se fundamentarán en consideraciones objetivas orientadas hacia el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.

7. Impulsará y garantizará el debate político con transparencia y los mecanismos de información y participación para el desarrollo de dicho debate.

8. Se someterá a la ley y al Derecho, y promoverá y respetará la independencia e imparcialidad del Poder Judicial, colaborando activamente en sus actividades investigadoras.

9. Procurará que, en los casos en que corresponda, y en el ámbito de sus competencias, las Cortes Supremas o Tribunales Constitucionales sean ocupados por juristas de reconocida trayectoria, honestidad probada e independencia acreditada.

10. Promoverá, en virtud de su iniciativa legislativa, y en el ámbito de sus competencias, normas de financiamiento político que: garanticen la igualdad entre los participantes en elecciones, resguarden la independencia de sus decisiones en los cargos a los que acceden, limiten razonablemente los gastos de campaña, aseguren la transparencia de ingresos y gastos, sancionen equitativa y eficazmente los incumplimientos y protejan las actividades investigadoras de los órganos de control.

11. Respetará la independencia y asegurará los medios materiales, personales e informativos necesarios para que los tribunales y órganos electorales desempeñen eficaz e imparcialmente su función.

12. Asegurará la imparcialidad y objetividad de las actuaciones públicas y la profesionalidad de los empleados públicos, combatiendo, entre otras, las prácticas clientelares, nepotistas y patrimonialistas.

13. Promoverá la igualdad de derechos, oportunidades y trato entre hombres y mujeres, y removerá los obstáculos que puedan dificultar la misma.

14. Combatirá la pobreza y la exclusión social y cultural.

15. Propiciará, en el ámbito de su iniciativa legislativa, el reconocimiento de los derechos ancestrales de los pueblos y comunidades indígenas, y promoverá acciones afirmativas para su logro.

III. Reglas vinculadas a la ética gubernamental

Los miembros del Poder Ejecutivo:

16. Evitarán el uso abusivo del poder, en especial los privilegios informativos, reguladores y competenciales para perseguir a personas, instituciones o empresas que actúen en el marco de la legalidad.

17. Se abstendrán de toda actividad privada que pueda constituir un conflicto de intereses con su cargo público, entendiéndose que existe conflicto cuando los altos cargos intervienen en las decisiones relacionadas con asuntos en los que real o aparentemente, de acuerdo a criterios razonables, confluyan a la vez, o puedan confluir en el futuro, intereses de su puesto público e intereses privados propios, de familiares directos, o intereses compartidos con terceras personas.

18. Se someterán a las condiciones y exigencias previstas para el resto de los ciudadanos en las operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos que realicen, sin propiciar ni admitir favoritismos.

19. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o jurídicas.

EL PAPEL DE LA ÉTICA EN LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES

20. Rechazarán cualquier regalo, favor o servicio, personal o familiar, en condiciones ventajosas que, más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, puedan condicionar el desempeño de sus funciones.

21. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de esos cargos o su entorno familiar y social o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros, e impedirán el tráfico de influencias.

22. Se responsabilizarán políticamente en todo momento por las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente; y asumirán las responsabilidades ante los superiores y no las derivarán hacia los subordinados sin causa objetiva.

23. Ejercerán sus competencias de acuerdo a los principios de buena fe y dedicación al servicio público, absteniéndose no sólo de conductas contrarias a los mismos, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos que tuvieran encomendados.

24. Evitarán todo uso indebido de la información que conozcan por razón del cargo.

25. Se comprometerán a que el desempeño de cargos en órganos ejecutivos de dirección de partidos políticos, o en asociaciones y fundaciones, en ningún caso menoscabará o comprometerá el ejercicio eficaz e imparcial de sus funciones.

IV. Reglas vinculadas a la gestión pública

Los miembros del Poder Ejecutivo:

26. Actuarán de acuerdo con los principios de legalidad, eficacia, celeridad, equidad y eficiencia y vigilarán siempre la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos del Estado.

27. Garantizarán que la gestión pública tenga un enfoque centrado en el ciudadano, en el que la tarea esencial sea mejorar continuamente la calidad de la información, la atención y los servicios prestados.

28. Garantizarán el ejercicio del derecho de los ciudadanos y de los pueblos a la información sobre el funcionamiento de los servicios públicos que tengan encomendados, con las especificaciones que establezcan las leyes.

29. Serán accesibles, en el desempeño de sus cargos, a la ciudadanía y a los pueblos, y atenderán eficazmente y contestarán oportuna y fundadamente a todos los escritos, solicitudes y reclamaciones que aquéllos realicen.

30. Procurarán, en el ejercicio de sus funciones, que su desempeño sea una efectiva referencia de ejemplaridad en la actuación de los empleados públicos. Esta ejemplaridad habrá de predicarse, igualmente, para el cumplimiento de las obligaciones que, como ciudadanos, les exigen las leyes.

31. Administrarán los recursos materiales y financieros del Estado con austeridad, evitando cualquier tipo de uso impropio.

32. Protegerán el patrimonio cultural y el medio ambiente en el marco de sus competencias.

33. Garantizarán la integridad, conservación y permanencia de los documentos y archivos oficiales, con el objeto de mantener la información esencial para el Estado y transmitirla a los posteriores responsables.

34. Promoverán la creación, la mejora de la calidad y el uso compartido de estadísticas, bases de datos, portales de gobierno en línea y, en general, todo aquello que facilite la labor interna de sus empleados y el mejor acceso de la ciudadanía a la información y los servicios públicos.

35. Fomentarán la participación de los ciudadanos y los pueblos en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas, en condiciones de igualdad y razonabilidad.

36. Promoverán la evaluación permanente de sus políticas y programas para asegurar el rendimiento y la eficacia. También propiciarán una regulación que considere los impactos de las normas y la rendición de cuentas de acuerdo con la normativa de cada país.

37. Promoverán y garantizarán políticas y programas de carrera, capacitación y formación que contribuyan a la profesionalización de la administración pública.

38. Darán un trato adecuado, digno y respetuoso a los funcionarios y empleados públicos, involucrándoles en la definición y logro de los objetivos y resultados de la organización.

39. Promoverán una administración receptiva y accesible, y la utilización de un lenguaje administrativo claro y comprensible para todas las personas y los pueblos.

40. Garantizarán la protección de los datos personales, y la adecuada clasificación, registro y archivo de los documentos oficiales, reconociendo, además, el derecho de cada ciudadano a conocer y actualizar los datos personales que obren en poder del Estado.

V. Cumplimiento del Código

41. Los Gobiernos firmantes determinarán autónomamente la forma de incorporación a su práctica y derecho interno del contenido del presente Código.

42. Los Gobiernos firmantes se comprometen a efectuar un seguimiento permanente sobre el cumplimiento del Código para asegurar su eficacia; Por su parte, el Poder Ejecutivo desarrollará las actividades necesarias para promoverlo.

Montevideo, 23 de junio de 2006.