

COMITÉ DE EXPERTOS DEL MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN

METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN QUE HAN SIDO SELECCIONADAS EN EL MARCO DE LA PRIMERA RONDA

24 de mayo de 2002

INTRODUCCIÓN

El Documento de Buenos Aires y el Reglamento y Normas de Procedimiento del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (que en adelante se denominarán, según sea el caso, el *Documento de Buenos Aires*, el *Reglamento*, el *Comité*, el *Mecanismo* y la *Convención*) disponen que el *Comité* deberá "adoptar una metodología para el análisis de la implementación de las disposiciones de la Convención escogidas para ser analizadas en cada ronda, la cual será diseñada para asegurar que obtendrá información suficiente y confiable".

En el marco de su primera reunión, realizada entre los días 14 y 18 de enero de 2002, el Comité decidió que, durante la primera ronda, analizará la implementación por los Estados Partes de las siguientes disposiciones de la Convención: Artículo III, párrafos 1, 2, 4, 9 y 11; Artículo XIV; y Artículo XVIII.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente documento contiene la metodología para el análisis de la implementación de dichas disposiciones por los Estados Partes. Para estos efectos se refiere al objeto del análisis en la primera ronda, al marco del mismo, los criterios generales y específicos que lo orientarán, la posibilidad de visitas de seguimiento, las consideraciones en cuanto al alcance del análisis de cada una de las disposiciones seleccionadas, las fuentes de información, el procedimiento de análisis, las recomendaciones y el seguimiento de las mismas.

I. OBJETO DEL ANÁLISIS EN EL MARCO DE LA PRIMERA RONDA

En el marco de los propósitos de la Convención y del Mecanismo, el objeto del análisis en la primera ronda será hacer el seguimiento de la implementación en cada Estado Parte de las disposiciones seleccionadas, mediante el análisis de la existencia de un marco jurídico y de otras medidas para la aplicación de cada una de ellas y, en caso de que existan, de un primer análisis de sus resultados y progresos.

II. MARCO PARA EL ANÁLISIS

El análisis de la implementación de las disposiciones seleccionadas en la primera ronda se realizará tanto dentro del marco de las disposiciones de la Convención, como del Documento de Buenos Aires y el Reglamento del Comité.

III. CRITERIOS QUE ORIENTARÁN EL ANÁLISIS

En desarrollo de lo dispuesto en el Documento de Buenos Aires y en el Reglamento del Comité, la información sobre la implementación de las disposiciones seleccionadas de la Convención por los Estados Partes, se analizará teniendo en cuenta, principalmente, los criterios generales y específicos que se describen a continuación.

A. CRITERIOS GENERALES

Los siguientes tres criterios orientarán el análisis general e integral de la implementación de las disposiciones seleccionadas de la Convención por los Estados Partes:

1. Tratamiento igualitario

De acuerdo con este criterio, para el análisis de la información sobre la implementación de las medidas seleccionadas de la Convención, el tratamiento será igualitario y consistente para todos los Estados Partes. Con el objeto de asegurar el cumplimiento de este criterio, en particular, se tomarán las siguientes previsiones en desarrollo de lo dispuesto en el Documento de Buenos Aires y en el Reglamento:

- a) Todos los Estados Partes serán analizados en el marco de la ronda y de acuerdo con los mismos criterios y procedimiento;
- b) El cuestionario será el mismo para todos los Estados Partes; y,
- c) Todos los informes por país tendrán la misma estructura.

2. Equivalencia funcional

El Comité analizará las medidas tomadas por un Estado Parte en cuanto a la aplicación de las disposiciones específicas de la Convención para determinar si ellas buscan cumplir con las obligaciones y propósitos de ésta.

Al respecto, el Comité revisará la información dentro del sistema y contexto legal específicos de cada Estado Parte, no examinará si las medidas son uniformes entre los diferentes Estados, sino que apreciará la equivalencia de éstas en la búsqueda del cumplimiento de las finalidades señaladas.

3. Fortalecimiento de la cooperación

De acuerdo con este criterio, la información que se reciba será analizada teniendo siempre en consideración que tanto la Convención como el Mecanismo de Seguimiento tienen como propósitos promover, facilitar y fortalecer la cooperación entre los Estados Partes en la prevención, detección, sanción y erradicación de la corrupción.

B. CRITERIOS ESPECÍFICOS

La implementación por un Estado Parte de cada una de las disposiciones seleccionadas, se analizará con base en los siguientes criterios específicos:

1. **Nivel de avance en la implementación de la Convención**

Con base en este criterio, el Comité analizará los progresos realizados y, si las hubiere, identificará las áreas en que se requieran avances en la implementación de la Convención.

2. **Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o de otras medidas**

Con base en este criterio, se analizará si el Estado Parte cuenta con un marco jurídico y con otras medidas para la aplicación de la respectiva disposición de la Convención.

3. **Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas**

En caso de que el Estado Parte cuente con un marco jurídico y con otras medidas para la aplicación de la respectiva disposición de la Convención, se analizará si ellos son apropiados para la promoción de los propósitos de la Convención: prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.

4. **Resultados del marco jurídico y/o de otras medidas**

Teniendo en cuenta este criterio, se buscará avanzar en un primer análisis en cuanto a los resultados objetivos que ha producido la aplicación del marco jurídico y de otras medidas existentes en un Estado Parte, relacionado con la implementación de una determinada disposición de la Convención.

IV. POSIBILIDAD DE VISITAS DE SEGUIMIENTO

En el marco de la primera ronda se analizará la implementación de las medidas seleccionadas de la Convención de acuerdo con lo previsto en esta metodología.

Al término de esta ronda y para dar seguimiento a las disposiciones analizadas y recomendaciones formuladas, el Comité podrá disponer la realización de visitas de los subgrupos de análisis preliminar a todos los Estados Partes, en rondas posteriores, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 32 del Reglamento. En este caso, en la metodología que adopte para la respectiva ronda, el Comité determinará los términos y condiciones en que se realizarán tales visitas de seguimiento.

V. CONSIDERACIONES EN CUANTO AL ALCANCE DEL ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES SELECCIONADAS EN EL MARCO DE LA PRIMERA RONDA

Para el análisis de las disposiciones seleccionadas de la Convención para ser consideradas en la primera ronda, se tendrá en cuenta la siguiente división en áreas temáticas, así como las consideraciones que se formulan en relación con algunas de las disposiciones escogidas.

A. NORMAS DE CONDUCTA Y MECANISMOS PARA HACER EFECTIVO SU CUMPLIMIENTO

Las primeras dos disposiciones seleccionadas por el Comité para el análisis de su implementación por los Estados Partes establecen lo siguiente:

"Artículo III.- Medidas Preventivas.- A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:

1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública.
2. Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta".

Dada la estrecha relación entre estas dos medidas, ellas serán analizadas conjuntamente.

Al respecto, conviene destacar que, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 1 del citado artículo III de la Convención, las normas de conducta:

- a) "Deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses";
- b) Asimismo, deberán estar orientadas a "asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones"; y,
- c) "Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento".

De igual forma, es importante subrayar que, de acuerdo con el párrafo 2 del mismo artículo III, los mecanismos deben buscar "hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta".

Teniendo en cuenta lo anterior, el análisis de la implementación por los Estados Partes de las medidas a que se refieren los párrafos 1 y 2 del artículo III de la Convención se dividirá de acuerdo con las tres materias antes mencionadas.

En relación con cada una de ellas se considerará tanto el marco jurídico (párrafo 1 del artículo III de la Convención) como los mecanismos (párrafo 2) y órganos de control superior con respecto a los mismos.

Para el análisis de las normas de conducta orientadas a prevenir conflictos de intereses y de los mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de las mismas, en caso que pudieren identificarse, se podrá tener en cuenta si ellos se refieren a los distintos momentos en que los

conflictos de intereses pueden advertirse o presentarse, esto es, antes de la vinculación al desempeño de funciones públicas, durante su ejecución y con posterioridad a la cesación en el ejercicio de las mismas.

B. SISTEMAS PARA LA DECLARACIÓN DE INGRESOS, ACTIVOS Y PASIVOS

La segunda área temática se ocupará del análisis de la tercera disposición seleccionada por el Comité, la cual establece lo siguiente:

"Artículo III.- Medidas Preventivas.- A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:

(...)

"4. Sistemas para la declaración de ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda".

Para el análisis de la implementación de esta medida se considerará el marco jurídico y, en caso de que existan, los órganos de control superior que cumplan funciones en relación con la misma.

C. ÓRGANOS DE CONTROL SUPERIOR

En esta oportunidad, la implementación del artículo III, 9), de la Convención se analizará únicamente en aquello que tenga que ver con los órganos de control superior que tengan a su cargo el ejercicio de funciones atinentes al cumplimiento de las disposiciones previstas en los numerales 1, 2, 4 y 11 del artículo III de la Convención.

D. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

La tercera área temática se referirá al análisis de la implementación de la quinta disposición seleccionada por el Comité, la cual establece lo siguiente:

"Artículo III.- Medidas Preventivas.- A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:

(...)

"11. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción".

Para efectos del análisis de la implementación de esta disposición, además de su consideración en general, se podrá tener en cuenta la siguiente clasificación:

a) Mecanismos para el acceso a la información.- A este respecto, se examinarán los mecanismos que regulen y faciliten el acceso de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales a la información en poder o bajo el control de las instituciones públicas, teniendo en cuenta que la posibilidad de obtener esa información es condición indispensable para que puedan participar en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

b) Mecanismos de consulta.- A este respecto, se examinarán los mecanismos que permitan a quienes desempeñan funciones públicas solicitar y recibir reacciones de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales, teniendo en cuenta el valioso aporte que para los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción se deriva de estos mecanismos de consulta.

c) Mecanismos para estimular una participación activa en la gestión pública.- A este respecto, se examinarán los mecanismos que permitan la participación activa de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los procesos de adopción de políticas y decisiones públicas, como parte de los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

d) Mecanismos de participación en el seguimiento de la gestión pública.- A este respecto, se examinarán los mecanismos que permitan la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en el seguimiento de la gestión pública, con el fin de lograr los propósitos de prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción pública.

E. ASISTENCIA Y COOPERACIÓN

La cuarta área temática se referirá al análisis y compromiso en la implementación del artículo XIV de la Convención relacionada con la asistencia y cooperación técnica recíprocas.

F. AUTORIDADES CENTRALES

La quinta área temática se referirá al análisis de la implementación del artículo XVIII sobre las autoridades centrales para los propósitos de la asistencia y cooperación internacional previstas en la Convención.

VI. FUENTES DE INFORMACIÓN

El análisis de la implementación de las disposiciones seleccionadas, se realizará con base en las respuestas al cuestionario del respectivo Estado Parte, los documentos que presenten organizaciones de la sociedad civil de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento del Comité y cualquier otra información pertinente que recaben la Secretaría y los miembros del Comité.

VII. PROCEDIMIENTO DE ANÁLISIS

Para el análisis de la implementación por los Estados Partes de las disposiciones seleccionadas de la Convención, se seguirá el procedimiento dispuesto en el Reglamento del Comité, en desarrollo del Documento de Buenos Aires.

VIII. INFORME POR PAIS

Los comentarios que realice el Comité en los informes por país:

- a) Se referirán a cada una de las áreas temáticas en que se divide el informe de acuerdo con las disposiciones cuya implementación se analiza.
- b) Identificarán los progresos realizados y, si las hubiere, las áreas en que se requieren avances en la implementación de la Convención, y hará las recomendaciones para que el Estado Parte tome las acciones que fueren necesarias.
- c) Harán referencia a aquellas áreas en que el Estado Parte podría solicitar o recibir cooperación o asistencia técnica, así como a los recursos o programas de que se tenga conocimiento en este campo y que puedan ser de utilidad para el mismo.
- d) Serán lo suficientemente detalladas y específicas de manera que permitan el seguimiento de los avances en relación con las mismas de acuerdo con lo dispuesto en el Documento de Buenos Aires, el Reglamento del Comité y esta metodología.

IX. DOCUMENTOS

Las respuestas de los Estados Parte al cuestionario y los proyectos de informe se traducirán a los idiomas del Comité.

Para los efectos previstos en el artículo 27 del Reglamento, se recomienda que las respuestas de los Estados Parte al cuestionario no excedan de veinticinco (25) páginas, pudiendo cada Estado Parte anexar los documentos que considere necesarios, los cuales se distribuirán en el idioma original. El Estado Parte también podrá adjuntar las traducciones de dichos anexos a los otros idiomas del Comité para que sean distribuidas.

Asimismo, se recomienda que los informes por país no excedan de veinticinco (25) páginas.

1[1] La presente Metodología fue aprobada por el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, en su Segunda Reunión, la cual tuvo lugar en la sede de la OEA, en Washington D.C., Estados Unidos, entre los días 20 y 24 de mayo de 2002.
