



Consejo Económico y Social

Distr. general
21 de enero de 2016
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

15º período de sesiones

18 a 22 de abril de 2016

Tema 3 d) del programa provisional*

De los compromisos a los resultados: transformación de las instituciones públicas para facilitar la formulación y la integración de políticas inclusivas en la implementación y el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: fortalecer la confianza de los ciudadanos en la eficacia, la validez y la integridad de la administración pública, haciendo esfuerzos mayores y específicos por aprovechar la buena gobernanza para prevenir, denunciar y combatir la corrupción

Aumentar los esfuerzos por aprovechar la buena gobernanza para prevenir, denunciar y combatir la corrupción: dos medidas esenciales

Nota de la Secretaría

El presente documento, preparado por el miembro del Comité Alexandre Navarro García, se transmite de conformidad con el programa provisional anotado del 15º período de sesiones del Comité de Expertos en Administración Pública. El contenido del documento y las opiniones expresadas en él son responsabilidad del autor y en modo alguno expresan la opinión de las Naciones Unidas.

* E/C.16/2016/1.



Aumentar los esfuerzos por aprovechar la buena gobernanza para prevenir, denunciar y combatir la corrupción: dos medidas esenciales

Resumen

En el presente documento la corrupción se describe como un fenómeno mundial que afecta a todos los países, es uno de los obstáculos más importantes a la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible y socava la democracia, el respeto del estado de derecho, el progreso económico y la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. Una serie de paraísos fiscales y empresas financieras extraterritoriales, así como bancos locales, son cómplices en ocultar bienes públicos robados y son hábiles para emplear métodos cada vez más sofisticados para hacerlo. El proceso de globalización, facilitado por un mecanismo técnico y estructural que ha intensificado la interconexión en todo el mundo, amplifica el problema.

En el documento se presentan dos medidas concretas para luchar contra la corrupción. La primera es el establecimiento de registros nacionales de los propietarios reales de las empresas y los activos monetarios y físicos mantenidos por entidades corporativas. Esos registros deberían ser totalmente transparentes y estar abiertos al escrutinio público. Lo que es más importante, debe existir también cooperación internacional en el intercambio de información para ayudar en el rastreo de los activos públicos robados y devolverlos a su país de origen.

La segunda medida es la institucionalización y la regulación del cabildeo. Si bien el cabildeo es un aspecto positivo de la consulta pública y un legítimo cauce para el diálogo entre los agentes estatales y no estatales, el acceso preferencial a los funcionarios públicos por los intereses poderosos puede dar lugar a influencias indebidas y socavar la búsqueda del interés público, entre otras cosas mediante prácticas ilícitas.

I. Introducción

1. La corrupción es un fenómeno mundial que afecta a todos los países y todos los pueblos. El tema de la corrupción no es nuevo para el Comité de Expertos en Administración Pública. En su 14º período de sesiones, celebrado en abril de 2015, el Comité destacó que la corrupción puede ser uno de los obstáculos más importantes para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible y socava la democracia, el respeto del estado de derecho, el progreso económico y la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. El Comité insistió en la necesidad de acelerar la adopción de medidas para prevenir la corrupción en el sector público y poner fin a la impunidad por las prácticas corruptas, entre otras cosas mediante la adopción de medidas que fortalecieran la transparencia, promovieran la colaboración entre los parlamentarios, la administración pública y la sociedad civil y aseguraran la aplicación y el respeto de las normas éticas (véase E/2015/44, cap. III.C, secc. 3).

2. Será imposible lograr la confianza de los ciudadanos, fomentar la integridad de los funcionarios públicos, y organizar un aparato de buena gobernanza encaminado a revelar la corrupción y luchar contra ella sin abordar, en particular, algunas características de las empresas transnacionales que permiten prosperar a las prácticas corruptas. A pesar de un elevado nivel de conciencia de la corrupción en muchos países y un consenso general sobre la necesidad de frenar el flujo de fondos ilícitos, con carácter prioritario, los paraísos fiscales y las empresas financieras extraterritoriales, así como los bancos locales siguen siendo cómplices en el ocultamiento de bienes públicos robados y son hábiles para emplear métodos cada vez más sofisticados para hacerlo. Dado el carácter internacional de las corrientes financieras, es fundamental mantener la cooperación entre todos los países interesados, incluso mediante decisiones y medidas reglamentarias apropiadas.

3. Un aumento significativo de la transparencia de los activos monetarios y físicos, como bienes inmuebles, joyas, obras de arte y embarcaciones de recreo, constituiría un avance importante. En concreto, deberían establecerse registros públicos de los bienes de las empresas a nivel nacional, que asegurasen la coordinación a nivel mundial de las denuncias y el intercambio de información. En ese caso, las Naciones Unidas se encargarían de la presentación de información internacional sobre esos bienes, así como de facilitar la recuperación de activos y la restitución de esos activos a sus legítimos propietarios, en particular a los países de origen. Estas medidas se financiarían con honorarios administrativos por los servicios prestados. Cabe esperar que el establecimiento de registros públicos tenga un importante efecto disuasorio sobre la utilización de entidades empresariales para la transferencia del producto de la corrupción y otros propósitos ilícitos debido al apreciable aumento del riesgo de exposición.

4. Otra medida que debería recibir particular atención se refiere a la política legislativa y específicamente a la necesidad de adoptar, en una amplia gama de países, medidas de regulación de las actividades de los grupos de presión. El Comité observó en su anterior período de sesiones que no era posible ganarse la confianza de los ciudadanos, fomentar la integridad de los funcionarios públicos y organizar una estructura de buena gobernanza encaminada a combatir la corrupción y la influencia de los intereses privados sobre los públicos sin regular las actividades de los grupos de presión. Sin embargo, esas actividades siguen en gran medida sin regular en muchos países.

5. Estas dos medidas básicas y largamente esperadas reciben el apoyo de entidades internacionales, incluso por conducto de la Alianza para el Gobierno Abierto, que podría servir de plataforma para promover la aplicación de ambas medidas.

II. La corrupción como fenómeno mundial

6. La buena gobernanza requiere la inclusión de la confianza en el debate. La confianza en el Gobierno normalmente puede entenderse de dos maneras. La confianza tiene una dimensión política en la que los ciudadanos evalúan al gobierno, sus instituciones, los procesos de elaboración de políticas y los dirigentes con respecto a su eficiencia y honestidad. La confianza es el principal indicador de cómo se sienten las personas con respecto a la política y los políticos. La confianza también tiene una dimensión social relacionada con las actitudes de los ciudadanos entre sí, como miembros de una comunidad. La confianza social es inseparable de la confianza política. El fomento de la confianza social y política se puede lograr aumentando el bienestar mediante políticas económicas sanas y justas, y es indispensable para la gobernanza buena y eficiente (véase E/C.16/2015/2).

7. Es importante destacar que la confianza en el gobierno se basa en la comprensión por parte de los ciudadanos de que el desarrollo sostenible se afirma en la inclusión, el reparto de las responsabilidades y el reforzamiento de los valores, principios y prácticas que garanticen la paz, la seguridad y la estabilidad como fundamento del adelanto económico y social. No obstante, la confianza puede disiparse en momentos de crisis económica, política y social. Por consiguiente, la confianza se vincula directa o indirectamente a las medidas tomadas por los dirigentes durante una crisis o después de esta, especialmente en respuesta a las crisis de carácter económico. Además, la corrupción generalizada se ha convertido en un catalizador de la erosión de la confianza en el gobierno, en particular en el mundo en desarrollo.

8. La lucha contra la corrupción es indispensable en la búsqueda del desarrollo sostenible. Por lo tanto, es inevitable e indispensable recordar que todo gobierno que tiene la intención de fomentar o reforzar la confianza en la búsqueda del desarrollo sostenible debe, en primer lugar, trabajar para erradicar la corrupción. Los esfuerzos encaminados a eliminar la corrupción deben ser una prioridad.

9. La corrupción es un fenómeno mundial que afecta gravemente a la moral, la ética y las actividades económicas en todos los niveles de la pirámide social. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la corrupción ha evolucionado hasta transformarse en un fenómeno muy sofisticado. Un incidente local alcanza una dimensión internacional cuando el dinero se traslada a través de las fronteras con solo apretar un botón. Las empresas con una oficina en un país pueden ser una excusa para llevar a cabo operaciones ilícitas en todo el mundo y las personas pueden camuflar bienes bajo muchas capas complejas¹.

¹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, "Reporting on Corruption: a Resource Tool for Governments and Journalists", Nueva York, 2013. Puede consultarse en www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource_Tool_for_Governments_and_Journalists_COSP5_ebook.pdf.

10. Las consecuencias de la corrupción incluyen los daños directos a la población que, en lugar de proteger a la sociedad, producen un entorno socioeconómico degradado. Los controles fiscales contaminados por la corrupción facilitan la evasión tributaria y provocan pérdidas para el presupuesto del Gobierno. En un entorno dominado por las prácticas corruptas, es posible influir en el Gobierno para dar prioridad a la inversión en proyectos de infraestructura con pocos beneficios para la población, en lugar de invertir en la educación y la salud. La corrupción distorsiona la competencia y, por consiguiente, socava la calidad y la asequibilidad de los bienes y servicios. Inhibe la inversión extranjera directa debido al elevado costo de mantenimiento de las empresas en entornos empresariales caracterizados por el soborno. Además, erosiona uno de los principales principios éticos de los gobiernos, es decir, que los funcionarios públicos deben actuar en pro de los intereses públicos y no de los intereses privados.

11. Es significativo que la corrupción no está directamente relacionada con el legado colonial de ningún país y no guarda estrecha relación con los niveles de desarrollo. Por ejemplo, Australia, que fue una colonia británica hasta principios del siglo XX, no es más propensa a la corrupción que otros países más o menos desarrollados. El Japón, uno de los países más desarrollados del mundo, ha experimentado una serie de renunciaciones a nivel ministerial después de que se revelaran casos de corrupción. Se han emprendido muchas iniciativas y esfuerzos para reforzar la integridad y la buena gobernanza de la administración pública, con el objetivo de eliminar este problema, que perjudica a la economía, la ética y la moral de la sociedad.

12. La vía más adecuada para abordar el tema es comprender que la corrupción se encuentra sobre todo en el marco de relaciones estrechas entre los agentes públicos y privados. Las formas más flagrantes entrañan el soborno de funcionarios públicos que buscan, o a quienes agentes privados ofrecen, pagos y otros beneficios a cambio de un trato preferencial por un organismo público. Esta relación puede calificarse de un “delito de cálculo”, ya que quienes participan perciben un bajo riesgo de castigo combinado con la posibilidad de una gran recompensa².

III. El papel del sector privado en la corrupción global

13. Con el advenimiento de la globalización, propiciado por un mecanismo técnico y estructural que ha intensificado la interconexión en todo el mundo, un número cada vez mayor de empresas han emprendido actividades transnacionales que van más allá de los territorios nacionales. Se calcula que hay unas 82.000 empresas transnacionales con 810.000 sucursales diseminadas por todo el mundo. Esas empresas son responsables de más del 25% del producto mundial bruto, más de un tercio de las exportaciones y, en algunos casos, sus ingresos superan con creces el producto interno bruto de los países en los que operan³. Esta situación ha hecho que

² Robert Klitgaard, Ronald Maclean-Abaroa; y H Lindsey. Parris, *Corrupt Cities: a Practical Guide to Cure and Prevention*. (Oakland, California: Institute for Contemporary Studies, 2000). Puede consultarse en <http://documents.worldbank.org/curated/en/2000/01/693273/corrupt-cities-practical-guide-cure-prevention>.

³ *World Investment Report 2009. Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*. (Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.09.II.D.15). Puede consultarse en: http://unctad.org/en/docs/wir2009_en.pdf.

el modelo de servicios del Estado se vuelva vulnerable debido al enorme deseo de algunas empresas de obtener ganancias.

14. Por lo tanto, es necesario crear un régimen internacional para controlar la corrupción, que incluya acuerdos multilaterales para intercambiar experiencias y armonizar las legislaciones⁴. La operación conocida como “Lavado de coches” de Brasil es un ejemplo de una de esas experiencias en la que se descubrieron cantidades ingentes de dinero que supuestamente se habían desviado de la empresa petrolera Petrobras, controlada por el Estado, a cuentas bancarias suizas como resultado del intercambio de información entre las fiscalías federales del Brasil y Suiza.

15. Otra experiencia exitosa es la aprobación por los Estados Unidos de la Ley de prácticas corruptas de extranjeros, que permite al Gobierno de los Estados Unidos sancionar a las empresas con sede en los Estados Unidos o que tienen negocios allí, independientemente de su país de origen, así como a funcionarios públicos extranjeros, si se comprueba que han incurrido en prácticas corruptas⁵. La ley autoriza a aplicar penas civiles, multas de hasta 250.000 dólares y otras formas de reparación, incluso sanciones del Gobierno. Por otra parte, se puede prohibir a una empresa o una persona condenadas que realicen negocios con el Gobierno de los Estados Unidos, denegárseles licencias de exportación, y suspenderlas del mercado de valores por la Comisión de Valores y Bolsa de los Estados Unidos. También se pueden imponer sanciones penales en forma de multas personales de hasta 100.000 dólares y penas de prisión de hasta cinco años, además de multas de hasta 2 millones de dólares para las empresas, o duplicar el monto obtenido ilegalmente.

16. En 2015, sobre la base de esta Ley, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, junto con la Comisión de Valores y Bolsa, detuvo a varias personas del mundo del fútbol que estaban relacionadas con empresas que cotizaban en la Bolsa de Nueva York. Destacadas figuras de la Federación Internacional de Fútbol Asociación también fueron imputadas, incluido el expresidente de la Confederación Brasileña de Fútbol, que fue extraditado a los Estados Unidos y puesto bajo arresto domiciliario, y debió pagar una cuantiosa multa.

17. Se han negociado diversos tratados y acuerdos conexos bajo los auspicios de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). La Ley sobre prácticas corruptas de extranjeros también ha influido en varias iniciativas de la Unión Europea. Pero aún queda mucho por hacer. Se necesitan muchas medidas para alcanzar un régimen normativo internacional armonizado para luchar contra la corrupción, que proteja la soberanía nacional y la privacidad. Además, un régimen normativo internacional debe ser compatible con los compromisos de intercambiar información y hacerse extensivos a los paraísos fiscales⁶.

⁴ Patrick Glynn, Stephen J. Kobrin y Moisés Naim, “The globalization of corruption”, en *Corruption and the Global Economy*, editado por Kimberly Ann Elliott, Washington D.C., Institute of International Economics, 1997.

⁵ Martin T. Biegelman y Daniel R. Biegelman. *Foreign Corrupt Practices Act Compliance Guidebook: Protecting your Organization from Bribery and Corruption*. Hoboken, New Jersey: John Wiley and Sons, 2010.

⁶ Luciano Vaz Ferreira y Fabio Costa Morosini, “The implementation of international anti-corruption law in business: legal control of corruption directed to transnational corporations”, en *Austral: The Brazilian Journal of Strategy and International Relations—Strategy and*

18. Aproximadamente 7,6 billones de dólares se mantienen en paraísos fiscales, principalmente en las Islas Vírgenes Británicas, Luxemburgo y Suiza. Las pérdidas anuales de los gobiernos a causa de la no recaudación de impuestos sobre los bienes mantenidos en esas cuentas ascienden a unos 200.000 millones de dólares⁷. En Jersey, una de las Islas del Canal de la Mancha, hay alrededor de 100.000 habitantes y 33.000 empresas financieras. En las Islas Caimán, un solo edificio, Ugland House, alberga a más de 18.000 empresas. Las prácticas de esta índole son insostenibles desde el punto de vista social y socavan gravemente el respeto de la democracia.

IV. La transparencia como principio de buena gobernanza y fundamento de las medidas de prevención de la corrupción

19. En el artículo 13 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, cada Estado Parte se compromete a garantizar la participación efectiva de la sociedad en la lucha contra la corrupción. El artículo estipula que “cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que esta representa”.

20. La Convención también insta a que se fortalezca la participación con medidas como las siguientes: “a) aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones; b) garantizar el acceso eficaz del público a la información; c) realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios; d) respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: i) garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros; ii) salvaguardar la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

21. Este es un tema de debate para el 15º período de sesiones del Comité, que tiene la intención de reflexionar sobre la transformación de las instituciones públicas, a fin de facilitar la formulación de políticas inclusivas y la integración en la aplicación y el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre otras cosas en relación con el subtema de su programa sobre el fortalecimiento de la confianza de los ciudadanos en la eficacia, la validez y la integridad de la administración pública haciendo esfuerzos mayores y específicos por aprovechar la buena gobernanza para prevenir, denunciar y combatir la corrupción.

International Security, vol. 2, núm. 3, enero a junio de 2013 (Programa de Doctorado en Estudios Estratégicos Internacionales de la Facultad de Economía de la Universidad Federal de Río Grande do Sul, 2013). Puede consultarse en <http://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/view/>.

⁷ Gabriel Zucman, *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens* (University of Chicago Press, 2015).

22. Al exhortar a denunciar la corrupción, como elemento de prevención, la Convención también insta a cada Estado Parte a considerar la posibilidad de establecer medidas y sistemas para facilitar que los funcionarios públicos denuncien los actos de corrupción a las autoridades competentes. Además, establece que debe facilitarse el acceso público a esos organismos cuando existe un interés en la denuncia, incluso en forma anónima, de hechos que pueden dar lugar a la detección de los delitos tipificados con arreglo a la Convención.

23. Tanto los gobiernos como las sociedades han logrado grandes resultados en la promoción de la transparencia y la participación de los ciudadanos en el seguimiento de las políticas públicas. La Internet y los nuevos medios y plataformas de comunicación ofrecen posibilidades sustanciales a este respecto.

24. En cuanto a la denuncia de la corrupción, la Convención alienta a los periodistas y a los gobiernos a que trabajen con una transparencia activa como una forma de prevenir la corrupción: esta es precisamente la razón por la que la necesidad de un vigoroso periodismo de investigación se vuelve aún más imperiosa. La Convención no solo es un reconocimiento de la magnitud de la corrupción pública y privada, sino también de la determinación mundial de hacerle frente mediante la adopción de medidas preventivas, incluida la transparencia y la participación pública activa, así como mediante la penalización, la aplicación de la ley y la cooperación internacional. La Convención refuerza la creencia de que los Estados se ven más favorecidos cuando se pone a disposición de un mayor número de personas más información de interés público. La Convención insta a los Estados partes a permitir y promover la difusión libre y abierta de información y debates, en el entendimiento de que los esfuerzos de lucha contra la corrupción prosperan con la participación de una ciudadanía informada.

25. Una cuestión crucial para los periodistas de investigación al verificar fuentes y confirmar la exactitud de la información recibida es la cuestión de determinar cuándo una historia está lista para ser publicada. En general, los periodistas deberían publicar solo cuando actúan de buena fe y tienen una convicción razonable en la exactitud del informe. En algunos países, la razonabilidad se eleva a una obligación jurídica, por ejemplo en el contexto de un acto de difamación³.

26. La facultad de decidir cuándo un tema se examina en las redes sociales también está ahora en manos de ciudadanos comunes, independientemente de su poder económico o político. Es en este nuevo contexto que el Estado debe trabajar para promover la transparencia en los asuntos públicos y obtener la confianza de los ciudadanos. La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos no solo es esencial en la lucha contra la corrupción, sino también un medio esencial para la promoción de la transparencia, que es un pilar de la democracia.

27. Por lo tanto, la participación social, lograda mediante la democracia indirecta, es un instrumento que proporciona a los ciudadanos una mayor libertad para participar en los asuntos políticos del Estado. La participación social también ofrece oportunidades para contribuir a los actos legislativos, otorgando así a los ciudadanos los atributos de la ciudadanía y poniéndolos en situación *activae civitae* (estado cívico activo) que se compone de los atributos, las facultades, las prerrogativas y el poder para intervenir en el gobierno del país. La intervención puede ser directa o indirecta y su alcance varía en función de la intensidad de la afirmación de los derechos cívicos. El *jus civitatis* (los derechos cívicos) relacionado con el poder

público es lo que autoriza al ciudadano activo para participar en la formación o el cumplimiento de autoridad nacional⁸.

28. Debemos subrayar que la transparencia fortalece el gobierno y, al mismo tiempo, empodera a la sociedad, que se convierte en parte activa en el diseño de políticas públicas más eficientes y eficaces. No es posible hablar de la confianza en el gobierno en un entorno de secreto y confidencialidad. Así pues, entre las medidas que podrían adoptarse para mejorar la gobernanza, la transparencia debería considerarse una meta y un instrumento de buena gestión.

29. Hay muchos ejemplos en todo el mundo del efecto positivo de invertir en la transparencia en las prácticas administrativas, así como en la sociedad en su conjunto, que es la mayor beneficiaria. El acceso a la información puede inducir a los administradores públicos a actuar de manera responsable, y ayudar a una ciudadanía informada a cooperar en la supervisión de las autoridades públicas, entre otras cosas verificando que los recursos públicos se utilizan adecuadamente.

30. Como demuestra el ejemplo del Brasil, los esfuerzos encaminados a promover la transparencia deben ser constantes, alcanzando gradualmente diferentes esferas de la administración del gobierno, a fin de fomentar un mayor compromiso cívico y la participación social eficaz. Desde 2003, cuando se inició efectivamente un movimiento para abrir el acceso a la información y aumentar la transparencia de la actuación gubernamental dentro del Gobierno del Brasil, los esfuerzos de promoción de la transparencia han crecido considerablemente y son ahora una práctica establecida. Se puso en marcha un sitio web de transparencia del Gobierno federal que recibió importantes elogios desde el primer momento, y ha inspirado la aprobación de iniciativas similares de las autoridades públicas en otras esferas y en otros niveles de gobierno. Sobre la base de este logro, en 2009 se aprobó la Ley complementaria núm. 131, que obliga al Gobierno federal, a los Estados, el Distrito Federal y las ciudades a revelar, en tiempo real y en la Internet, información detallada sobre las transacciones financieras y presupuestarias. Actualmente los órganos federales están obligados a revelar la información presupuestaria. El incumplimiento puede dar lugar a la suspensión de las transferencias de recursos del Gobierno federal⁹.

31. La Alianza para el Gobierno Abierto, puesta en marcha en 2011, es otra importante iniciativa para la transparencia que cuenta con 69 países participantes. Como miembros, los países participantes deben aprobar una declaración de principios y presentar planes de acción nacionales, comprometiéndose a adoptar medidas concretas para reforzar la transparencia de la información y los actos del gobierno, combatir la corrupción, fomentar la participación de los ciudadanos, mejorar la gestión de los recursos públicos y aumentar la integridad en los sectores público y privado, entre otros objetivos. Esos compromisos se clasifican con arreglo a uno de los cinco importantes desafíos siguientes: la mejora de los servicios públicos, el aumento de la integridad pública, la gestión más eficaz de los recursos públicos, la creación de comunidades más seguras, y el aumento de la responsabilidad empresarial. Además, estos compromisos deben promover los

⁸ José Antonio Pimenta Bueno. *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império* (Río de Janeiro (Brasil) Ministerio de Justicia y Asuntos Interiores, Servicio de Documentación, 1958).

⁹ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *OECD Integrity Review of Brazil-Managing Risks for a Cleaner Public Service* (París, publicaciones de la OCDE, 2012).

principios del gobierno abierto de la transparencia, la participación de los ciudadanos, la rendición de cuentas y la tecnología y la innovación.

32. En general, los países miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto han asumido unos 1.000 compromisos para dotar a sus gobiernos de más transparencia. El Brasil ha presentado dos planes de acción. En el segundo plan de acción, elaborado conjuntamente por el Gobierno federal y diversos sectores de la sociedad civil, 19 organismos federales asumieron 52 compromisos. Al mes de marzo de 2015, 30 de esos compromisos se han aplicado y 22 siguen en vigor¹⁰.

33. Con respecto a la prevención de la corrupción, el compendio de instrumentos jurídicos internacionales sobre la corrupción es un aspecto destacado de las actividades complementarias de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. De acuerdo con el compendio, también deben promoverse la transparencia y la rendición de cuentas en asuntos de finanzas públicas, y la Convención establece requisitos específicos para la prevención de la corrupción, en particular en esferas críticas del sector público, como el poder judicial y la contratación pública¹¹. Este tipo de iniciativa contribuye directamente a las acciones encaminadas a luchar contra la corrupción, con una mayor transparencia y examen de los gastos públicos. Además, la transparencia acerca a los ciudadanos al gobierno, en particular permitiendo a la sociedad que participe en la elaboración de políticas públicas, lo que hace que las políticas públicas sean más legítimas, eficaces y adaptadas a las necesidades de los ciudadanos.

Utilización de los registros públicos de información sobre la propiedad de las empresas

34. En términos generales, la Alianza para un Gobierno Abierto también ha dado resultados positivos en otros países que participan en la iniciativa. Es importante destacar que los planes de acción de cada país se preparan con la participación de representantes de la sociedad civil, lo que legitima aún más el plan.

35. Un resultado notable de las iniciativas relacionadas con la Alianza para un Gobierno Abierto ha sido el establecimiento de un registro público de la propiedad real por el Reino Unido en octubre de 2013. Durante la reunión anual de la Alianza, celebrada en Londres, el Gobierno británico, en un acto sin precedentes, anunció la creación de un registro público de los propietarios reales de las empresas registradas en el país. La existencia de un registro público dificulta el blanqueo de dinero y combate la corrupción, reduciendo las opciones para ocultar las transacciones ilícitas mediante falsas empresas. El registro brinda a los ciudadanos de todo el mundo un medio de ejercer presión sobre los gobiernos para que rindan cuentas, y ayuda a revelar, por ejemplo, los casos en que los funcionarios públicos son los usufructuarios de bienes en el Reino Unido. El Reino Unido obtuvo la aprobación, por conducto de la legislación necesaria, para establecer el registro en marzo de 2015. A partir de enero de 2016, las empresas registradas también deben identificar

¹⁰ Véase Alianza para el Gobierno Abierto: Brazilian action plan; Brazil's second Open Government Partnership action plan. Puede consultarse en: <http://www.opengovpartnership.org/country/brazil/action-plan>.

¹¹ UNODC, "Compendium of International Legal Instruments on Corruption", 2nd ed. (New York, 2013). Naciones Unidas. Se puede consultar en: www.unodc.org/documents/corruption/publications_compendium_e.pdf.

a todas las personas que ejercen un control importante, definidas como los accionistas, que controlan el 25% o más de los derechos de voto¹².

36. En el marco de esta iniciativa, se prevé que se podrá disponer libremente en línea de la información obtenida sobre el registro de las personas con un control significativo. Las empresas con sede en el Reino Unido tendrá que proporcionar esa información a Companies House, el organismo gubernamental encargado del registro de empresas, para su inclusión en el registro público a partir de abril de 2016. El incumplimiento puede considerarse un delito y dar lugar a severas penas.

37. Otros países europeos, como Dinamarca y Noruega, han adoptado requisitos similares para la presentación de informes relativos al registro de bienes de las empresas. Según la Tax Justice Network, una organización no gubernamental con sede en el Reino Unido, el Parlamento de Noruega aprobó un texto sobre el registro de la propiedad pública, que destaca la importancia de que exista un acceso público efectivo a la información sobre la propiedad real, y que lograr la mayor transparencia posible en estas cuestiones ayudará a proteger el sistema económico que se ha construido en Noruega¹³.

38. La adopción de medidas para mejorar la presentación de información no es fácil y no se realiza de manera uniforme debido a las presiones ejercidas por grupos con intereses diversos. Sin embargo, se percibiría que los gobiernos que hacen frente a la oposición y aplican el requisito de presentar información sobre los activos de las empresas han adoptado una posición firme en la lucha contra la corrupción, en particular en lo que respecta al blanqueo de dinero y la evasión de impuestos. Es importante subrayar que iniciativas tales como la creación de registros públicos de bienes institucionales deben ir acompañadas de mecanismos de control que garanticen la exactitud de los datos, el seguimiento correspondiente y la aplicación de sanciones, conforme a lo previsto en la ley. Además, debe garantizarse a los ciudadanos el acceso amplio y libre a los datos.

39. Reconocidos en todo el mundo como el instrumento más eficaz para prevenir las prácticas ilícitas de empresas anónimas, los registros públicos de información sobre los bienes de las empresas deberían ser utilizados por todos los países como una clara señal de su compromiso con la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción. El Parlamento Europeo ya trabaja de este modo tras aprobar, en mayo de 2015, una directriz encaminada a obligar a todos los Estados Miembros a que aprueben registros centrales con información sobre los bienes de las empresas. La nueva regla contra el lavado de dinero tiene por objeto intensificar la lucha contra los delitos fiscales y la financiación del terrorismo. Con este paso integral, será más fácil rastrear la transferencia de fondos, aunque una de las críticas a la propuesta es que la información de los registros se limitarían a las personas que tuvieran algún “interés legítimo” y no estaría libremente a disposición del público.

¹² Stephen Pollard, Katrina Carroll y Christopher David, “Wilmer Hale discusses Central Register of Beneficial Ownership to be Introduced in the United Kingdom”, The Columbia Law School Blue Sky Blog, 5 de mayo de 2015. Puede consultarse en: <http://clsbluesky.law.columbia.edu/2015/05/05/wilmerhale-discusses-central-register-of-beneficial-ownership-to-be-introduced-in-the-uk/>.

¹³ Sigrid Klæboe Jacobsen, “Norwegian Parliament votes for public registry of ownership”, Tax Justice Network, 5 de junio de 2015. Puede consultarse en: www.taxjustice.net/2015/06/05/norwegian-parliament-votes-for-public-registry-of-ownership/.

40. Lo que todas estas iniciativas tienen en común es la promoción del acceso a la información producida por el Estado, desde la formulación de políticas hasta su aplicación. Es importante mantener ese tipo de directriz, entre otras cosas, debido a la asimetría de las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos, que pueden no tener conciencia de sus derechos ni comprender la forma en que trabaja el gobierno. Las sospechas y la desconfianza mutuas pueden mitigarse mediante la educación cívica, que a su vez tiene la ventaja adicional de introducir a los jóvenes a la posibilidad de una carrera en el sector público o la participación en la actividad política. Los países deben considerar si una ley de libertad de información ayudaría a aclarar lo que puede o no estar disponible, así como los medios y procedimientos para el acceso a la información. Los países deberían publicar sus políticas sobre el acceso a la información, para garantizar, sin discriminación, el derecho de toda persona a tener acceso, si así lo solicita, a los documentos que están en poder de las autoridades públicas¹⁴.

V. Reglamentación de las actividades de los grupos de presión

41. En los Estados Unidos y en otros lugares, parece existir una creciente influencia de los grupos de presión en la elaboración de las políticas públicas. Según el Oxford English Dictionary, la palabra inglesa, “lobby” que describe un “gran vestíbulo de entrada abierto al público, y fundamentalmente sirve para entrevistas entre miembros y personas no pertenecientes a la Cámara”, en la práctica corresponde a las actividades de personas o grupos de intereses organizados con el objetivo de influir en las decisiones del sector público, sobre todo en lo que respecta a los procesos legislativos del Parlamento. En algunos casos, la palabra ha adquirido una connotación negativa y asocia a actividades ilícitas y corruptas, con lo que se menoscaba la importancia y la legitimidad de tener un canal permanente para el diálogo entre los agentes estatales y no estatales, la participación y el derecho a la libre asociación, que se cuentan entre los pilares de la democracia.

42. En el seno de la Comisión Europea las normas sobre la creación de grupos de presión se recogen en el Código de Conducta para los Representantes de Intereses. El Código de Conducta contiene solo siete normas y se refiere a unos pocos principios, a saber, la apertura, la transparencia, la honestidad, la integridad y la imparcialidad. La interacción entre el personal de la Comisión y los representantes de intereses está sujeta al Estatuto del Personal, el Código de Conducta de los Comisarios y el Código de Buena Conducta Administrativa.

43. En el Parlamento brasileño, el tema ha sido motivo de preocupación desde hace mucho tiempo y actualmente constituye la base del proyecto de ley núm. 1202 de 2007, que afirma que la actividad de los grupos de presión es necesaria para la democracia. La intención del proyecto de ley núm. 1202 es permitir las actividades de los grupos de presión de manera transparente, de modo que los grupos de interés y presión puedan trabajar en forma organizada y que, con costos más reducidos, todos los sectores de la sociedad puedan recurrir a las estructuras profesionales para

¹⁴ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Guía Técnica de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Nueva York, 2009. Se puede consultar en: www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Technical_Guide/09-84395_Ebook.pdf.

transmitir sus opiniones y posiciones a los parlamentarios, en beneficio del proceso legislativo y su seguridad¹⁵.

44. Un estudio de las acciones de los grupos de interés y la influencia del dinero en las iniciativas legislativas en los Estados Unidos llegó a la conclusión de que, si bien a veces se emplean grandes sumas en las campañas políticas con la intención de influir en los resultados de las iniciativas de ese tipo por votación directa, esas tácticas suelen ser infructuosas. El estudio se basó en un amplio examen de las actividades de los grupos de interés y en los informes financieros de 168 campañas legislativas en ocho estados. También se determinó que las iniciativas legislativas apoyadas por grupos de intereses económicos tienen menos probabilidades de ser aprobadas que las apoyadas por grupos de ciudadanos¹⁶.

45. En un informe de 2004 de la Universidad de Campinas, del Brasil, se llegó a la conclusión de que un elemento fundamental de las actividades de los grupos de presión es la especialización de los actores involucrados. Además de ejercer presiones sobre el sector público, los grupos de presión pretenden realizar las siguientes funciones:

- a) Determinar los problemas y los objetivos previstos por el cliente;
- b) Comprender y evaluar el entorno político actual;
- c) El seguimiento o la supervisión legislativa;
- d) El análisis de la supervisión legislativa;
- e) La supervisión política;
- f) La creación de una estrategia de acción que consiste en determinar la forma de resolver el problema del cliente, la presentación de propuestas, proyectos de ley o enmiendas; la delineación de una estrategia de comunicación, la programación de las audiencias, la programación de visitas de los encargados de adoptar decisiones a actos educativos o a los locales de los clientes; la presentación de información imparcial y fiable, basada en estudios académicos y dictámenes técnicos;
- g) La ejecución de medidas prácticas para llegar a los aliados y opositores a fin de convencerlos de que contribuyan a lograr los fines previstos¹⁷.

46. Los mecanismos institucionalizados para las actividades de los grupos de presión son componentes cruciales del proceso regulatorio de las consultas públicas, que contribuyen a la buena gobernanza y, a su vez, a la supervisión del proceso político por parte de la sociedad. En la reglamentación de las actividades de los grupos de presión, los instrumentos de supervisión deben ocupar un lugar predominante. En algunos casos, las actividades de cabildeo realizadas por asociaciones y organizaciones de la sociedad civil se consideran normales, quizás

¹⁵ Brasil. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei N° 1.202, de 2007*.

¹⁶ Dolores Davies, "Los grupos de presión más prósperos generalmente no logran comprar las elecciones, dice un experto en ciencias políticas de la Universidad de California en San Diego", Centro de Prensa de la Universidad de California en San Diego, 4 de octubre de 1999. Puede consultarse en: http://library.ucsd.edu/dc/object/bb2561029f/_2.pdf.

¹⁷ Andrea Cristina de Jesus Oliveira, "Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil". Tesis de doctorado, Universidad Estatal de Campinas, 2004.

incluso una necesidad del gobierno en la interacción entre el Estado y la sociedad. Por ejemplo, en los países escandinavos una sólida tradición corporatista a veces proporciona a los grupos de interés una influencia apreciable en los círculos políticos. En Dinamarca, las relaciones entre el Gobierno y otras organizaciones es tan estrecha que la sociedad no considera este tipo de cooperación como una forma de actividad de los grupos de presión¹⁸.

47. En los Estados Unidos, más de 3.700 entidades registradas trabajan normalmente como miembros de grupos de presión, registrando a sus representantes y rindiendo cuentas cada seis meses de los recursos que reciben y a quién se destinan. El uso de regalos, donaciones, favores y actos de bondad que benefician a miembros del Congreso para fines ilícitos está prohibido, y la igualdad de trato de los grupos de presión en los procesos de adopción de decisiones está asegurada¹⁹. Habida cuenta de su importancia, las actividades de los grupos de presión han atraído un interés considerable en otros lugares, especialmente entre los organismos multilaterales, como la OCDE, que en los últimos años ha celebrado importantes reuniones y publicado documentos para promover la comprensión de la cuestión.

48. Pese a la intensa labor de personas y organizaciones interesadas de todo el mundo, las actividades de los grupos de presión rara vez son reguladas por los gobiernos de manera sistemática. Solo Alemania, los Estados Unidos y el Canadá han establecido un marco normativo relacionado con estas actividades. Incluso en los Estados Unidos, donde la Ley federal de regulación de las actividades de los grupos de presión, de 1946, la Ley de divulgación de las actividades de los grupos de presión, de 1995, y la Ley de liderazgo honesto y gobierno abierto, de 2007, han contribuido a institucionalizar la práctica, los procedimientos no son tan eficaces como podrían ser y no todos los grupos de presión están registrados¹⁹.

49. Según un informe elaborado para el Parlamento brasileño en 2011, parece existir un consenso sobre la necesidad de regular las actividades de cabildeo en Europa con el fin de proteger la confianza del público en las instituciones y en el proceso democrático pero son pocas las leyes nacionales que rigen las actividades de los grupos de presión en la región²⁰. Los países europeos simplemente optan por no promulgar leyes en lugar de regular esas actividades. Los países que cuentan con normas específicas para regular las actividades de los grupos de presión y los grupos de interés a menudo son más la excepción que la regla²¹.

50. En algunos países, como Irlanda Italia, Luxemburgo y los Países Bajos, no existen leyes ni disposiciones reglamentarias que reglamenten la actividad de los grupos de presión mientras que en otros, el tema se debate mínimamente en los parlamentos. Por ejemplo, no existen leyes nacionales en Austria, que reglamenten la labor de los grupos de interés y los grupos de presión. Hasta hace poco tiempo, la relación mantenida por las autoridades gubernamentales y los parlamentarios con

¹⁸ Renee E. Rechtman y Jesper Larsent-Ledet “Regulation of lobbyists in Scandinavia: a Danish perspective”. *Parliamentary Affairs*, vol. 51, núm. 4 (1998).

¹⁹ Luigi Graziano, “O Lobby e o Interesse Público”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, núm. 35 (febrero de 1997).

²⁰ Ricardo Jose Pereira Rodrigues, “A regulamentação do lobby em países selecionados da Europa”. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Puede consultarse en <http://bd.camara.gov.br>.

²¹ Margaret Mary Malone, “Regulation of lobbyists in developed countries: current rules and practices” (Dublín, Institute of Public Administration, 2004).

representantes de las organizaciones de empleadores, sindicatos y grupos de intereses económicos se consideraba normal. Tras el descubrimiento de una serie de irregularidades relativas a estos grupos en 2011, el Gobierno de Austria redactó una ley en la que se establecen los requisitos para el registro de los grupos de presión y las empresas de consultoría política, así como los requisitos de transparencia pública.

51. En Bélgica, no existen leyes ni ningún otro tipo de norma sobre las actividades de los grupos de presión, aunque la cuestión ha sido objeto de un activo debate en el Parlamento. Tampoco hay normas jurídicas que se ocupen de estas actividades en Dinamarca. En lugar de ello, hay prácticas informales que reconocen la existencia de grupos de interés y dan legitimidad a sus actividades con el Gobierno de Dinamarca y el Parlamento danés. La tradición y la cultura política de Dinamarca no consideran que las actividades de los grupos de presión conlleven el riesgo de ser ilícitas.

52. Del mismo modo, en España no hay normas parlamentarias o leyes nacionales que reglamenten las actividades de los grupos de presión, a pesar de las deliberaciones sobre el tema en el Parlamento español. Finlandia no ha adoptado leyes o reglamentos relativos a las actividades de cabildeo. Más bien, el contacto entre los grupos de interés, el Parlamento y el Gobierno de Finlandia se caracteriza por la informalidad. Por último, Francia no tiene una ley específica que reglamente la labor de los grupos de presión. Parece existir un marcado interés en el asunto en el Parlamento francés, pero no parece haber indicios de que se vaya a aprobar legislación sobre las actividades de los grupos de presión.

VI. Conclusión

53. En nuestro mundo globalizado, la propagación de la corrupción es una característica destacada de los procesos económicos, sociales, políticos y culturales que privan a las naciones de ingresos vitales. La globalización caracterizada por las prácticas ilícitas, sin embargo, no es inevitable. Existe un punto de vista alternativo y afirmativo de la globalización en el que la transparencia es un antídoto fundamental contra las prácticas corruptas que de otro modo podrían prevalecer. El establecimiento de registros públicos de los bienes institucionales y la regulación de las actividades de los grupos de presión, son dos medidas esenciales para identificar a los agentes de la corrupción y abordar el problema de raíz.

54. Esas dos medidas y otras medidas conexas, como la identificación y la sujeción a tributación de las transacciones financieras, la penalización del enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos, y la declaración oportuna de la situación financiera de los funcionarios al ser nombrados, ya sea por medio de concursos o contratación abierta, son cruciales para allanar el camino a la buena gobernanza.