

UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

PROPUESTA DE MEDIDAS PARA ATENDER A LAS RECOMENDACIONES DEL MESICIC
RESPECTO A LA REGULACIÓN DE CONFLICTOS DE INTERESES EN LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA PANAMEÑA


VENICIA CHANG M.

TRABAJO DE GRADUACIÓN PRESENTADO PARA OBTENER EL TÍTULO DE
MÁSTER EN RELACIONES INTERNACIONALES CON ÉNFASIS EN
COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ

2021

APROBACIÓN


UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORIA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO

ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TESIS

PROGRAMA DE MAESTRÍA EN:
RELACIONES INTERNACIONALES

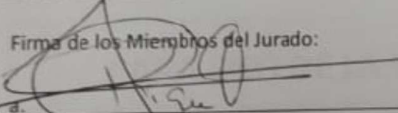
Título del trabajo de Tesis: " Propuesta de medidas normativas, políticas y procedimentales orientadas a la atención de las recomendaciones no atendidas del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), para consolidar la regulación de conflictos de intereses en la Administración Pública Panameña. ".

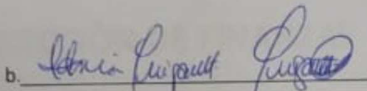
Nombre del Estudiante: **Venicia Chang**. Cédula: N°. 8-462-928

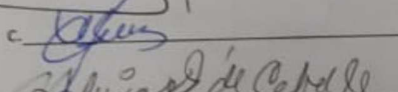
Miembros del Jurado:		Calificación que otorgan:
a. Magister Constantino Riquelme	(Asesor)	<u>95</u>
b. Doctora Idania Perigault.	(Jurado)	<u>91</u>
c. Magister Liska Gálvez	(Jurado)	<u>93</u>
Nota final promedio		<u>93</u>

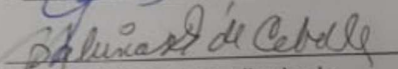
Observaciones Generales del Jurado:
Es necesario incorporar diagramas e ilustraciones al documento escrito. Una vez se incorporen puede ser un trabajo excelente que se pueda difundir en especial en el Congreso Científico Nacional de este año 2021.

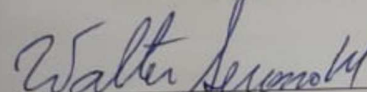
Firma de los Miembros del Jurado:

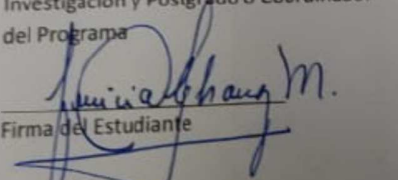
a.  _____

b.  _____


c.  _____

 _____
Firma del Director o Coordinador de Investigación y Postgrado o Coordinador del Programa

 _____
Firma del Representante de la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado

Firma del Estudiante:  _____

Fecha: 10/08/2021



DEDICATORIA

A mis hijos María Loreto y Daniel Arturo que son los motores
de mi vida.

VENICIA

AGRADECIMIENTO

Le doy gracias a Dios por darme salud y la entereza necesaria para culminar con éxito la meta trazada. A mi esposo y a mis padres por siempre estar allí. A mi hermano Andrés por estar pendiente de mis consultas. A José Ulises Lescure, amigo y colega mil gracias por todas las atenciones prestadas. Al Dr. Constantino Riquelme, mi profesor y tutor, le extiendo mi eterno agradecimiento por su apoyo incondicional al culminar hoy este trabajo de graduación.

ÍNDICE

Índice.....	7
Introducción.....	8
Capítulo 1. El impacto de la corrupción en el escenario internacional.....	15
1.1. Aproximaciones teóricas del concepto de corrupción e indicadores.....	15
1.2. Consecuencias de la corrupción en el escenario internacional.....	26
1.3. El combate a la corrupción como parte de la agenda de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas	31
1.4. La regulación de conflictos de intereses en la administración pública como tema relevante para el combate a la corrupción.....	39
Capítulo 2. Panorama histórico y estructural del MESICIC y su instrumentación en el Estado Parte de Panamá.....	49
2.1. Desarrollo histórico de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC)	49
2.1.1. El MESICIC: instrumento de monitoreo del combate a la corrupción en los Estados Parte de la CICC	55
2.2. Responsabilidades y acciones institucionales del Estado de Panamá a partir de la ratificación del MESICIC	62
2.3. Avances del Estado de Panamá en el combate a la corrupción, conforme a las evaluaciones emitidas por el Comité de Expertos del MESICIC.....	71
2.4. La regulación de conflictos de intereses en la administración pública panameña.....	81
Capítulo 3. Valoración sobre las fortalezas y debilidades en la instrumentación del MESICIC por el Estado Parte de Panamá	92
3.1. Análisis de las fortalezas y debilidades en la instrumentación del MESICIC para la regulación de conflictos de intereses en la administración pública panameña	92
3.2. Recomendaciones para la mejora continua de la instrumentación del MESICIC en el Estado Parte de Panamá, orientadas a la regulación de conflictos de intereses en la administración pública panameña	122
Conclusiones.....	112

RESUMEN

El tema de la corrupción es actualmente una de las principales preocupaciones por parte de la sociedad y de las diferentes autoridades dentro de todos los países. El caso de Panamá resulta especialmente llamativo debido a que en los últimos años se ha cuestionado con severidad la forma en que la corrupción parece haber penetrado en dicha nación; se han adoptado diversas medidas con la intención de atacar y disminuir los diversos actos de corrupción y, de manera especial, destaca la ratificación de la “CICC” y su concreción en el llamado “MESICIC”. Así, el objetivo de este estudio fue proponer medidas normativas, políticas y procedimentales que permitan dar atención a las recomendaciones no atendidas del MESICIC de las rondas de análisis de 2004, 2007, 2010, 2013 y 2017, para consolidar la regulación de conflictos de intereses en la administración pública panameña. Se trató de un estudio de naturaleza cualitativa; de corte no experimental y de tipo aplicado, ya que se generaron una serie de medidas normativas, políticas y procedimentales, cuyo objetivo es mejorar la instrumentación continua del MESICIC al interior de Panamá. En general se sugirió: 1) realizar una mayor especificación de las situaciones de conflicto de interés para garantizar su adecuada aplicación; 2) establecer un régimen de incompatibilidades donde se especifique las sanciones correspondientes y los mecanismos de aplicación; 3) reforzar el Código de Conducta incluyendo las prácticas específicas que entran en la categoría de actos de corrupción y conflicto de interés y los riesgos potenciales a los que quedan expuestos de llegarse a incurrir en ellas; 4) enmarcar dichas acciones dentro de un Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción.

Summary

The issue of corruption is currently one of the main concerns of part of the society and of the different authorities in all the countries. The case of Panama becomes specially striking because in the last years it has been severely questioned the way in which the corruption seems to had penetrated in the mentioned nation; it has been adopted several measures with the intention to attack and decrease the different acts of corruption and, in a especial way, it highlight the ratification of the “CICC” and its concretion in the called “MESICIC”. So, the objective of this study was to propose normative, political and procedure measures that allow to give attention to the no attended recommendations of MESICIC from the analysis rounds of 2004, 2007, 2010, 2013 and 2017, to consolidate the regulation of conflicts of interests in the Panamanian public administration. It was a study of qualitative nature, of non-experimental cut and of applicative type, as were generated a series of normative, political and procedure measures whose objectives is to improve the continuous instrumentation of MESICIC at the inside of Panama. Overall, it was recommended: 1) Do a major specification of the situations of conflict of interest to guarantee its proper application; 2) Establish of

a regime of incompatibilities where is specify the appropriate penalties and the methods of application; 3) Reenforce the Code of Conduct including the specific practices that enter in the category of acts of corruption and conflict of interest and the potential risks that stay exposed, in case of incurred in them; 4) frame those actions inside a of a National Plan of Fight Against the Corruption.

INTRODUCCIÓN

El tema de la corrupción es actualmente una de las principales preocupaciones por parte de la sociedad y de las diferentes autoridades dentro de todos los países. Se trata de un tópico que diariamente se comenta en medios de comunicación y en las conversaciones habituales que mantienen los ciudadanos. Esta preocupación ha ocasionado que cada vez con mayor frecuencia se emprendan esfuerzos con orígenes muy diversos que buscan combatir la corrupción desde diferentes lugares.

El caso de Panamá resulta especialmente llamativo debido a que en los últimos años se ha cuestionado con severidad la forma en que la corrupción parece haber penetrado en este país. Al mismo tiempo, en este país se han adoptado diversas medidas con la intención de atacar y disminuir los diversos actos de corrupción que han dañado la imagen del país en general y a la administración pública en particular. De manera especial destacan las medidas derivadas de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y que se han concretado en lo que se conoce como Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC). A pesar de los esfuerzos realizados, Panamá aún tiene tareas pendientes en la aplicación del MESICIC que podría ayudarlo a mejorar los resultados del combate a la corrupción.

A manera de exposición del planteamiento central de esta investigación, debe tomarse en cuenta que, a nivel nacional, se han realizado diversas acciones en

Panamá como parte de la lucha contra la corrupción. Ejemplo de ello es la creación de la Dirección Nacional contra la Corrupción en 1999; la promulgación de la norma N°6 de 2002 —esta establece los lineamientos relevantes sobre transparencia en la gestión pública y la aplicación del mecanismo de *habeas data*—, así como de la Comisión Presidencial para Combatir la Corrupción y la creación del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción en el año 2004.

No obstante, una de las tareas pendientes versa sobre las acciones que deben emprenderse para prevenir el conflicto de intereses en Panamá. En el último informe de recomendaciones del MESICIC, se le hace hincapié en el hecho de que la publicación del Código de Ética y Responsabilidades de los Servidores Públicos no es suficiente para lograr un buen resultado y que se necesita una ley a este respecto. Para atender estas observaciones, se ha sugerido crear una ley que regule el conflicto de interés en el servicio público panameño.

Aunque en las últimas décadas se han desarrollado diversas iniciativas de ley tendientes a abordar este problema—por ejemplo, las presentadas en los periodos 2004-2009 y 2014-2019 de la Asamblea Nacional—, ninguna de ellas ha logrado ser aprobada. Esta falta de normatividad impide que existan mecanismos fuertes de sanción hacia los funcionarios involucrados en situaciones de conflicto de interés.

A pesar de que existen leyes que se relacionan con esta problemática, estas cuentan con múltiples fallos que imposibilitan su tratamiento adecuado. A manera

de ejemplo puede citarse la Ley N°22 de 27 de junio de 2006, la cual regula la contratación pública; sin embargo, esta no contiene una definición de lo que debe entenderse por conflicto de interés. Lo mismo ocurre con el Código de Ética y Conducta que rige el proceder de los servidores públicos panameños; este documento ni siquiera mencionan los deberes, consecuencias y sanciones por participar en prácticas corruptas. (OEA, 2019).

En este sentido, la presente investigación tiene por objetivo proponer medidas normativas, políticas y procedimentales que permitan dar atención a las recomendaciones no atendidas del MESICIC de las rondas de análisis de 2004, 2007, 2010, 2013 y 2017, para consolidar la regulación de conflictos de intereses en la administración pública panameña.

Para alcanzar este objetivo, primero se abordará la discusión contemporánea acerca del impacto de la corrupción en el escenario internacional. Esto se hará mediante la revisión de las diferentes propuestas conceptuales que existen para comprender este tema. De esta manera se busca ampliar la perspectiva que se tiene actualmente sobre este tema. Hoy en día existen diferentes formas de entender la corrupción que parece atravesar de un extremo a otro a prácticamente todas las sociedades, estas teorías son herramientas útiles a la hora de aproximarse al tema de la corrupción en la sociedad y en la administración pública panameña.

En el segundo capítulo se expondrá de forma general las condiciones históricas que propiciaron la creación de la Convención Interamericana contra la Corrupción

(CICC). También se conocerán las diferentes medidas y mecanismos que implementa para llevar a cabo el combate a la corrupción dentro de la región de Latino América. En este apartado se hará un énfasis especial en el caso panameño para conocer los pormenores de su aplicación dentro de su contexto, las medidas que a las que ha dado lugar y algunos de sus resultados más destacados. Esto permitirá pasar a exponer los principales avances que se han realizado en materia de corrupción dentro del estado de Panamá. Se prestará especial atención a las diferentes normas que se han generado con este objetivo, como es el caso de aquellas destinadas a prevenir conflictos de interés y cuáles son los mecanismos que se han diseñado para garantizar su cumplimiento.

Por último, en el capítulo tres se hará un balance sobre las fortalezas y debilidades en la instrumentación del MESICIC por parte del Estado de Panamá. Al final de este capítulo se ofrecerán una serie de recomendaciones con la finalidad de mejorar las medidas y mejorar de manera continua la aplicación del MESICIC acorde a las necesidades del estado panameño. Este es, a grandes rasgos, el itinerario que se planea seguir en esta investigación. A través del recorrido por estos temas y el examen del caso panameño y su relación con el CICC y el MESICIC se podrá conocer la situación actual, los avances y retos que tiene por delante el combate a la corrupción dentro de este país.

FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

CAPÍTULO 1. EL IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

CAPÍTULO 1. EL IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

1.1. Aproximaciones teóricas al concepto de corrupción y sus principales indicadores

La corrupción se ha identificado como uno de los temas más relevantes para las sociedades contemporáneas. En la actualidad, esta situación significa un lastre importante para los países, especialmente para aquellos que están en desarrollo, puesto que sus arcas son disminuidas en favor de intereses privados. La Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL, 2019), por ejemplo, considera que los actos de corrupción pueden alcanzar dimensiones importantes que afecten la estabilidad de la sociedad en su conjunto. Además, estima que en etapas posteriores los comportamientos corruptos pueden ser la base para que se desarrollen actividades amenazantes para la sociedad, como el terrorismo y la extorsión. La INTERPOL también nota que la globalización ha permitido que tales actos y actividades se vuelvan una actividad sin fronteras, situación que dificulta su persecución.

En la actualidad, la corrupción es un concepto que está revestido de una profunda carga moral, puesto que se concibe que quienes la realizan basan sus actuaciones en una base ideológica en la que ellos se colocan como los actores más importantes y valiosos de una sociedad. Nas, Price y Weber (1986, En: Morris, 1992: 18) definen a la corrupción como “el uso ilegítimo del poder público para el beneficio privado”. De manera general, se puede decir que las definiciones

coinciden en señalar que la corrupción comprende el abuso de un poder y responsabilidad pública que se utiliza para lograr un beneficio personal. A esta idea, se puede adicionar el hecho de que todo uso del poder que sea de manera arbitraria, inmoral, sin ética o por fuera del marco legal puede ser considerado como un acto de corrupción.

Morris (1992) identifica que la corrupción se manifiesta tanto de manera horizontal como vertical en las instituciones. En ese sentido, menciona que los actos pueden entenderse a partir de una óptica “determinada por la corrección política” —en el marco de la legitimidad-ilegitimidad.

Adicionalmente, cabe notar que el problema de la corrupción se encuentra estrechamente ligado con la idea moderna del Estado, en tanto pacto social que los ciudadanos signan y mediante el cual renuncian a algunas de sus libertades en la búsqueda, por una parte, de una protección por parte de esta institución y, por otra, por valores comunitarios. En este contexto, tales actos por fuera de la ley ponen en entredicho la legitimidad que ha gozado el Estado desde su creación hasta la actualidad (Morris, 1992: 18). Dentro de las conceptualizaciones de la corrupción, destaca la perspectiva centrada en el mercado (*market-centered*). En ese sentido, se considera que las personas utilizan al servicio público como un medio para maximizar sus ganancias, en vez de considerarla como una plataforma para mejorar la vida de los habitantes de una comunidad (Heidenheimer, 2017).

Kaufmann (2000) recupera que, dentro de los estudios de la corrupción, se considera a esta actividad como “el abuso de un cargo público para obtener beneficios personales”. Dentro de esta definición, el autor rescata la idea de que la corrupción ocurre sólo en el ámbito del servicio público. En ese sentido, las actividades en las que se abuse de un cargo o posición en la búsqueda de una mejora o beneficio personal, pero que afecten a una persona en particular y no a la ciudadanía en su conjunto, serán consideradas de otra manera.

Transparencia Internacional, por su parte, considera que la corrupción es “el abuso de poder para beneficio personal” y que sucede en altos niveles de gobierno impidiendo el funcionamiento correcto de las estructuras estatales. Adicionalmente, menciona que pueden hacerse algunas distinciones con base en las cantidades de dinero involucradas en el proceso. Un ejemplo de esta situación es la corrupción que se da en los niveles bajos como dependencias y oficinas de gobierno y que se distingue de la que ocurre en las esferas más altas. El tercer tipo es la corrupción política que se refiere al mal uso que hacen los servidores públicos y que se sustenta en su posición política (Transparencia Internacional, 2018).

Otra de las posibles definiciones de la corrupción considera que es “*the abuse of entrusted power for private gain*” [el abuso del poder que ha sido conferido en pos de la obtención de ganancias personales]. Esta definición se diferencia de otras que han sido recuperadas en el texto puesto que considera que para que sean actos de corrupción, el poder que se tienen debe de haber sido confiado

(*entrusted*) por otra persona. La connotación de poder otorgado en confianza, significa que la persona ha sido designada como tal para el ejercicio de actividades específicas. En ese sentido, la persona a quien se le ha conferido poder debe conducirse con base en reglas específicas. El rompimiento de estas reglas es lo que se considera como corrupción (Rose-Ackerman y Palifka, 2016).

Una definición más es la de Mackey TK, Liang (2012, citados en Mackey, Vian y Kohler, 2018). Los autores consideran que la corrupción es la apropiación de la autoridad, los recursos, la confianza o el poder con el objetivo de obtener beneficios personales o institucionales que tiene efectos adversos en los sistemas a escala local, regional o internacional o que tienen impactos en las personas de manera individual o en las poblaciones en su conjunto. Cabe mencionar que la definición de los autores está enfocada en el campo de la medicina y la salud pública; a pesar de ello, logra retratar cuáles son las condiciones para considerar un acto corrupto y también hace mención de las principales consecuencias que puede haber.

En este momento, cabría notar las implicaciones de la idea del poder conferido a los gobernantes o figuras de autoridad. Para Rose-Ackerman y Palifka (2016), la forma en que se obtiene el poder o en cómo los ciudadanos pueden reclamar un ejercicio indebido de éste, varía constantemente. Como ejemplo de esta situación refiere los casos de los países norafricanos y árabes en la etapa previa a la llamada “Revolución del Jazmín” que acabó con los regímenes dictatoriales donde el poder se había concentrado en la figura del soberano quien, además, no

tenía contrapesos y, por ende, no podía ser enfrentado por aquellos que, en algún momento, le habían otorgado el poder.

Es importante mencionar que la corrupción es una actividad que se presenta en todas las culturas y sociedades a nivel mundial. Esto significa que cada una de ellas ha construido una serie de significados a esta actividad y a aquellas que están relacionadas con dicha práctica. A través de la óptica de la cultura se interpretan y valoran las acciones de las personas; en este sentido, no se puede

tratar de entender los actos que suceden en un momento y una coyuntura específica a través de una óptica que no sea la que los permitió. Esto significa que habrá casos donde las interpretaciones de los actos de corrupción puedan ser valoradas como ilógicas o poco certeras. En palabras de Morris (1992: 21):

“(...) la corrupción involucra un acto racional por parte de un funcionario público que se desvía de la promoción ideológicamente sancionada del interés común...desde una perspectiva más amplia, consiste en un representante del Estado (el funcionario público) que actúa contra las reglas del Estado. En un sentido más amplio, la corrupción corresponde a una discordia o incongruencia entre dos dimensiones de un mismo Estado...”

En este sentido, el panorama internacional actual se encuentra inexorablemente relacionado con la globalización. En ese contexto, puede entenderse que la corrupción es un fenómeno que ha potenciado la existencia de actos de este tipo. Adicionalmente, es valioso mencionar que dadas las coyunturas políticas que se viven a nivel mundial, se han podido identificar con mayor frecuencia y precisión los actos de corrupción. Así, la población en su conjunto, cuenta con más

preparación para hacer frente a ellos y reclamarlos públicamente (Heidenheiner y Johnston, 2002).

En la actualidad, la corrupción es una actividad que tiene importantes impactos en la distribución equitativa del ingreso. De hecho, especialistas estiman que es una de las razones por las que, a pesar de que hay más riqueza en el mundo, ésta sigue concentrada en pocas manos. La corrupción es un término que sirve para agrupar una serie de actividades diversas. Por ejemplo, entre las más importantes se encuentran los sobornos, la extorsión, el intercambio de favores, el nepotismo, el crionismo, los fraudes judiciales, al servicio público, electorales, la malversación de recursos públicos, la cleptocracia, los conflictos de interés, y el tráfico de influencias. Como puede verse, los actos corruptos son tan variados y recurrentes que ha sido necesario hacer clasificaciones específicas para poder asirlos (Rose-Ackerman y Palifka, 2016).

Hay muchos debates sobre lo que causa la corrupción o cómo las estructuras de la sociedad la permiten. Cabe notar que hay algunos estudios que señalan que “el germen de la corrupción es la impunidad”. En ese sentido, se ha señalado la necesidad de generar una gran cantidad de mecanismos altamente eficientes para que, por un lado, se castigue a las personas que se benefician utilizando los bienes públicos y, por otra, que las personas que han pensado hacerlo, desistan en sus intentos. Sin embargo, se necesita que se rompa el pacto de complicidad entre los políticos, que acepten sus responsabilidades y que se atrevan a aplicar las leyes que se han diseñado. Aceptar que se harán efectivas las leyes contra la

corrupción significa que la administración actual renuncia a llevar a cabo tales actos —o cuando menos a que saldrán impunes de ellos (Ugalde, 2007).

Allende las leyes específicas para la corrupción, Ugalde (su. cit.) nota que se necesita justificar el gasto público. Esta situación, más común en los países en desarrollo, se refiere a que el gasto público se destina algunos sectores que hacen uso discrecional de ellos al no tener que rendir cuentas. Cuando se usan los recursos de esta manera, se prestan a cumplir favores y a destinarse a grupos específicos lo que deviene en un clientelismo político y en un uso corrupto de los recursos públicos.

Así, cabe mencionar que la corrupción es un fenómeno que, en la actualidad, tiene la capacidad de influenciar las relaciones que se forman entre los distintos actores de la sociedad civil. Como breve reflexión, con base en lo referido hasta este momento, se puede colegir que la corrupción es una consecuencia del sistema en el que se vive actualmente. Por una parte, en el capitalismo se ha entronizado al dinero como el mayor beneficio y aspiración para las personas y se ha considerado que el beneficio personal es más importante y trascendente que el público. Adicionalmente, la globalización ha derribado las fronteras entre los Estados y eso ha significado que quienes delinquen puedan moverse con facilidad y que las leyes no puedan aprehenderlos por falta de jurisdicción.

Después de haber hecho un recuento sobre las principales definiciones sobre la corrupción recuperadas desde distintos estudios y perspectivas, es posible elaborar una definición personal con los aspectos más relevantes que han sido

mencionados hasta este momento. Así, la definición que se utilizará para este trabajo considera a la corrupción como *el uso de los bienes públicos para un beneficio particular por parte de personas —físicas o morales— a quienes se les ha conferido algún poder sobre los mismos*. Cabe señalar que en esta definición se considera que la corrupción sólo puede ser en el ámbito público y recupera la idea de que a las personas que cometen el abuso les ha sido conferida de alguna manera el poder y la responsabilidad para salvaguardar los mismos.

Ahora que se ha definido la corrupción, y que se ha llegado a un consenso con los principales académicos que han estudiado al tema, se puede pasar a las formas en que esta actividad se mide. Primeramente, habría de recuperarse la idea de que esta actividad ha tratado de ser combatida desde finales de la Guerra Fría. En ese momento, tuvo lugar la Declaración sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales, propuesta por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1976. A partir de ese momento, ha habido muchos intentos de regular y combatir esta situación a nivel mundial que ha involucrado a diversos actores y a organizaciones de Estados (De Almeida, 2018).

En este momento cabe mencionar que los índices y los indicadores no se miden de la misma manera. El concepto de indicadores, de acuerdo con del Castillo (2003: 20) refiere a los “parámetros de medición que reflejan el comportamiento observado de un fenómeno. Representan medidas sobre aspectos no directamente mensurables, como lo son muchas de las actividades y propósitos gubernamentales: salud, educación, bienestar social, etcétera”. Los índices, por

su parte, son la expresión de los resultados de los indicadores ya procesados. Sobre este punto, es necesario considerar que los indicadores no deben ser instrumentos universales de medición, sino que es necesario que tomen en cuenta las características específicas del contexto social, económico y político, con el objetivo de evitar generalizaciones inadecuadas (del Castillo, 2000).

Asimismo, la cuantificación de la corrupción a través de indicadores se clasifica en mediciones objetivas y subjetivas. Las primeras están basadas en información que puede verificarse; por ejemplo, la cantidad de reportes de corrupción que salen en los medios (Buscaglia, 2001; En: del Castillo, 2003). Se considera que este tipo de mediciones tienen carácter de confiabilidad, precisión y exactitud.

En contraste, la medición subjetiva involucra instrumentos que pretenden conocer opiniones y percepciones acerca de los niveles de corrupción de ciertas instituciones. A su vez, estos se clasifican en indicadores de percepción e indicadores de experiencia. Estos últimos buscan recabar las vivencias de los informantes sobre sucesos que involucran casos de corrupción, por lo que su exactitud y confiabilidad dependerá de la forma en la que se aplican las encuestas. En contraste, los indicadores de percepción buscan conocer la concepción de las personas sobre los niveles de corrupción de las instituciones de su país. No obstante, las mediciones subjetivas pueden tener un carácter más inexacto e impreciso (Hernández, 2014).

Ahora bien, entre los principales indicadores para medir la corrupción en un país se pueden mencionar, por ejemplo, la cantidad de veces que las personas

que solicitan un servicio ofrecieron un soborno para lograr su cometido. En ese sentido, la forma de calcular dicho indicador es la siguiente: se considera la cantidad de veces que han sido solicitados los servicios y este valor se divide sobre la cantidad de veces que se han presentado sobornos en dichos servicios. (del Castillo, 2003: 37).

Una de las instituciones con una mayor cantidad de información respecto a la corrupción es el Banco Mundial (BM). En su página están enlistados distintos indicadores para medir la corrupción, por ejemplo: el porcentaje de empresas que reportan haber recibido solicitudes de soborno; el porcentaje de empresas que se espera den regalos u otras prebendas a los funcionarios que las atienden en las áreas de la tesorería, de los departamentos de construcción, de la aduana o de cualquier otro sector que dependa del gobierno; y el porcentaje del valor de los contratos que ha sido otorgado como soborno (BM, 2019).

Por su parte, la mayoría de los índices miden aspectos ligados con el combate a la corrupción; por ejemplo, se hace énfasis en variables como la integridad, rendición de cuentas y la transparencia (Instituto Belisario Domínguez, 2018). Así, uno de los índices más importantes para la medición de corrupción es el *Reporte de Integridad Global* (Elaborado por *Global Integrity*). Éste evalúa las disposiciones para fomentar la lucha contra la corrupción en el marco legal, así como la instauración de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.

De igual forma, entre los índices que recaban las percepciones de la población sobre el problema de la corrupción, se encuentra el *Índice de Percepción de la*

Corrupción (Transparencia Internacional), y el *Índice de Pagadores de Sobornos (Transparencia Internacional)*. En cuanto a aquellos que evalúan las experiencias ciudadanas, puede referirse el *Barómetro Global de la Corrupción, Diagnósticos sobre gobernanza y corrupción* y los Barómetros regionales de África, América Latina, Asia y el Mundo Árabe.

Destaca el hecho de que las variables más recurridas en los distintos instrumentos son: rendición de cuentas, transparencia e integridad. Esto, debido a que se considera que abarcan aspectos como responsabilidad, apertura, ética y capacidad de respuesta. Asimismo, se trata de herramientas para la generación de gobiernos más responsables y receptivos en cuanto a la prestación de servicios públicos y la toma de decisiones (Trapnell, 2015; En: Instituto Belisario Domínguez, 2018).

En este sentido, la transparencia hace referencia a la claridad de los procesos y decisiones gubernamentales, así como la disponibilidad de información. Por ende, las mediciones anticorrupción enfocadas en esta variable, se centran en el derecho a la información y en el funcionamiento del ámbito público. Así, los índices de transparencia incluyen indicadores como arreglos institucionales, marcos legales, procedimientos de divulgación de información y apertura de datos. La medición de esta variable permite determinar si la falta de apertura gubernamental se debe a la carencia de voluntad política (Instituto Belisario Domínguez, op. Cit).

Por su parte, el término “rendición de cuentas” refiere el derecho ciudadano sobre informarse acerca del proceso de toma de decisiones y la obligación del

gobierno de responder a estos cuestionamientos desde el ámbito administrativo (procesos internos gubernamentales); político (elecciones libres y transparentes); financiero (utilización de los recursos públicos); o social (incluye la presión de los grupos de la sociedad civil que exigen mayor rendición de cuentas) (Trapnell, 2015; En: Instituto Belisario Domínguez, op. Cit).

Finalmente, la integridad, a nivel nacional, se refiere a la fortaleza y efectividad de diferentes estructuras de gobernanza de un país por medio de las cuales es posible prevenir y combatir la corrupción. Dentro de este grupo podemos encontrar: agencias anticorrupción, independencia del poder judicial, medios de comunicación, así como la existencia de una entidad fiscalizadora. A su vez, la integridad individual está relacionada con la ética y responsabilidad personal de los servidores públicos. Esta variable se mide con indicadores subjetivos; por ejemplo, el apego o violación de los códigos éticos de una organización (Instituto Belisario Domínguez, op. Cit).

1.2. Consecuencias de la corrupción en el escenario internacional

Con anterioridad se ha mencionado que la corrupción es una de las actividades más negativas para la sociedad; sin embargo, no se ha especificado esta situación o cuáles son los ámbitos de la vida pública estatal que se ven afectados con mayor importancia. Para despejar esta cuestión, Kaufmann (op. Cit) menciona que se limitan las posibilidades de atraer inversión externa y de fomentar la inversión interna, disminuye los ingresos a las arcas estatales y, en consecuencia,

disminuye los gastos que se pueden hacer en el rubro social. En etapas ulteriores, la corrupción se vuelve un lastre importante que no permite la redistribución del ingreso y reproduce la pobreza de los sectores más depauperados. En su conjunto, todas estas consecuencias significan que el sector financiero de un país se vuelve más frágil.

Otra de las consecuencias de la corrupción es que el gasto social es enorme en áreas que tienen poco impacto en la sociedad. En la mayoría de los casos, las personas que se suponen beneficiarias de esos supuestos programas sociales ni siquiera ven dichos recursos. Asimismo, proliferan los “elefantes blancos” que son obras de infraestructura pública que no tienen una utilización que reditúe a la sociedad y que únicamente se utilizan para el desvío de recursos públicos. Adicionalmente, también se puede mencionar que hay un incremento de la economía informal y una proliferación de los mercados negros. Esto se debe a que los productos que entran de manera ilegal al país, en la mayoría de los casos no pagan impuestos y por ello son —cabe notar que aparentemente— más baratos que los que se comercian en productos formalmente establecidos (Kauffman, op.Cit).

El impacto de acabar con la corrupción es tan grande y tan benéfico que en algunos casos significaría triplicar el gasto per cápita de los países. Si se lograra mejorar el gasto social en distintos rubros, se podrían disminuir las tasas de mortalidad infantil y mejorar los niveles de alfabetización. Estas actividades podrían llevarse a cabo si se lograra la optimización de los mecanismos de

recaudación de impuestos —esto implica, por una parte, facilitar el proceso *per se* y, por otra, lograr que las empresas y público en general, cumplan con sus obligaciones fiscales— y si se pudiera efficientizar los mecanismos para su redistribución (Kauffman, op.Cit).

En este momento, también es importante mencionar que hay varias visiones que estudian la corrupción. Una de ellas, por ejemplo, menciona que esta situación es una de las expresiones de un Estado débil. Desde esta perspectiva, se considera como disfuncional al Estado y a sus instituciones puesto que no pueden cumplir sus funciones básicas. Para ejemplificar esta situación, Kauffman (op.Cit) utiliza el caso de Bangladesh y menciona que, si este país hubiera logrado reducir sus niveles de corrupción a los de Singapur—cabe tener presente que, aunque dicho país es una república parlamentaria, no puede considerarse como un sistema democrático, debido a los bajos índices de libertad de expresión y al hecho de que los líderes de la oposición no gozan de autonomía asociativa, por lo que los ciudadanos no cuentan con la libertad de elegir entre diversas alternativas políticas (Martínez Guerrero, 2009).— en el periodo comprendido entre 1960 y 1985, su PIB hubiera sido, en promedio 1.8 % mayor anual al que logró. La consecuencia más visible, y la más importante en términos económicos sería que el PIB después de 25 años sería 50 % mayor que lo que logró.

Hasta ahora se ha hecho referencia a las consecuencias económicas de la corrupción; sin embargo, se han soslayado algunas relativas a otros ámbitos que también son muy importantes. En ese sentido, se puede mencionar, por ejemplo,

una pérdida de confianza entre la sociedad y la clase política a quien no estiman útil o como un mal necesario. Adicionalmente, habría que mencionar que, si bien los actos de corrupción han existido desde hace mucho, fue a partir del decenio de 1980 y 1990, coincidiendo con los albores de la globalización, que esta situación se ha vuelto tan recurrente. Así, ha sido a partir de ese momento que se han buscado crear opciones jurídicas de carácter internacional que busquen limitar su existencia.

De acuerdo a TI, la corrupción puede clasificarse en cuatro grupos principales: política, social, económica y ambiental. En el caso de la política, se impacta de manera negativa al sistema democrático y a las instituciones. Las autoridades pierden legitimidad en sus actuaciones. Esta situación se expresa de manera diferenciada en los países en función de los grados de consolidación de sus sistemas político-administrativos. Si en los países consolidados puede ser bastante grave, en los que apenas se perfilan al camino de la democracia puede ser desastroso (TI, 2018).

En el ámbito social, la población pierde confianza en sus gobernantes, en su capacidad de actuación y en su liderazgo. Así, poco a poco, propicia la reproducción de las mismas prácticas y la corrosión del tejido social de la comunidad en la que se instala. Provoca la pérdida de la iniciativa de los individuos, los transforma en un público desconfiado o apático, desinteresado en terminar con los problemas de la propia corrupción.

En el ámbito económico, las consecuencias también son importantes. En los países en desarrollo, donde los recursos son más abundantes, el desviarlos con el fin de satisfacer intereses personales significa que éstos no podrán ser usados para beneficiar a la sociedad. Así, los proyectos de infraestructura y de carácter social no pueden ser realizados y la población tiene que buscar otros medios para seguir subsistiendo. Otra de las formas de este tipo de corrupción es el financiamiento de grandes obras de infraestructura mediante las cuales es más sencillo desviar recursos (TI, op.Cit).

El cuarto de los ámbitos que afecta la corrupción es el medioambiental. Esto se debe a que la mayoría de las empresas dedicadas a la explotación de los recursos naturales utilizan técnicas extractivas que son altamente contaminantes y dañinas. Muchas de estas compañías se instalan en países en desarrollo donde las autoridades son débiles y no tienen capacidades para negociar con las grandes corporaciones. En esos casos, éstas dan importantes cantidades de dinero para sobornar a las administraciones en sus distintos niveles y que les permitan depredar los recursos naturales de las comunidades originarias (TI, op.Cit).

La conjunción de los factores previamente enlistados desencadena un problema mucho mayor. Cuando la sociedad se da cuenta de que sus gobernantes son corruptos, de que la construcción de escasas obras de infraestructura se usa para desviar recursos públicos o para dar contratos que favorezcan a empresas específicas, cuando ven que sus recursos naturales son depredados por capitales internacionales que despojan a las comunidades

originarias en contubernio con las autoridades, entonces caen un estado emocional donde valoran a la corrupción como una práctica normal que permite la supervivencia de los más inteligentes sobre el resto de la población (TI, op.Cit).

Así, las poblaciones que se encuentran en sistemas políticos poco consolidados son las primeras en sucumbir ante los embates de la corrupción. Cabe mencionar que los factores revisados previamente son consecuencia de un mismo sistema: el capitalismo. El cual busca, a través de todas las formas, aumentar la concentración de capital. La corrupción es una de las formas mediante las que se puede obtener ese resultado y, en un sistema dominado por el dinero, las posibilidades de que los Estados y las instituciones detengan estas prácticas se ven disminuida.

1.3. El combate a la corrupción como parte de la agenda de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son un compromiso que, en 2015, más de 150 jefes de distintos Estados firmaron en el marco de la Cumbre del Desarrollo Sostenible auspiciada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En dicho documento, queda asentado que las naciones adoptan la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los 17 objetivos contenidos en la misma — los cuales, incluyen 169 metas— y que éstos serán considerados como parte de las políticas de Estado a partir de enero de 2016.

Una de las características más importantes de los ODS, es que buscan que todos los países, independientemente de sus condiciones socioeconómicas, desarrollen condiciones para alcanzarlos. Cabe mencionar que, por la forma en que han sido planteados estos objetivos, su cumplimiento significa una importante mejora para los ciudadanos de los países signantes. Adicionalmente, es necesario aclarar que estos objetivos no deben ser considerados como una obligación de los Estados, sino como parte de un esfuerzo que habla de la buena voluntad de los mismos.

En consonancia con la buena voluntad con la que los países firmaron el acuerdo, se espera que estos reporten de manera fidedigna los resultados que han obtenido en los diferentes frentes que consideran los ODS. Con base en dichos resultados se hará una valoración de los logros alcanzados por los países para posteriormente realizar retroalimentaciones sobre qué aspectos deben mejorar y cómo hacerlo. Asimismo, la información de los Estados también sirve para conocer si los países han presentado algún retroceso; en esos casos, se tomarán acciones inmediatas para resarcir la situación. De acuerdo con la ONU (2019), los 17 ODS son:

1. Fin de la pobreza
2. Hambre cero
3. Salud y Bienestar
4. Educación de calidad
5. Igualdad de género

6. Agua limpia y saneamiento
7. Energía asequible y no contaminante
8. Trabajo decente y crecimiento económico
9. Industria, innovación e infraestructura
10. Reducción de las desigualdades
11. Ciudades y comunidades sostenibles
12. Producción y consumo responsable
13. Acción por el clima
14. Vida submarina
15. Vida de ecosistemas terrestres
16. Paz justicia e instituciones sólidas
17. Alianzas para lograr los objetivos

Los ODS son considerados herederos de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), que fueron planteados a inicios del segundo milenio y que habían buscado cumplirse en los primeros lustros del mismo. En este sentido, cabe mencionar que, dada la rápida evolución de la sociedad, se han presentado nuevos problemas y situaciones que es necesario conceptualizar y resolver. También, es importante señalar que hubo objetivos que no lograron cumplirse en la fecha estipulada y que, por ello, fueron replanteados en la nueva edición de los objetivos. Un ejemplo de esta situación fue Nigeria, que no pudo disminuir sus índices de pobreza. Ahí, las prácticas de corrupción y malversación de recursos públicos impidieron la

creación de programas que mejoraran las condiciones de vida de las personas (Anger, 2010).

Ante este cambio, es menesteroso indicar cuáles son las principales diferencias entre los ODM y los ODS. En primer lugar, se podría mencionar que los ODS son más ambiciosos. En el ámbito de la pobreza, por poner un ejemplo, se busca terminar con ella como una consecuencia de cambios importantes en el sistema mundial por medio de las que se logre transformar la estructura y el funcionamiento político-sociales que permiten la pobreza. Otro de los cambios más importantes es que lo ODS se han planteado para ser adaptados por todos los países mientras que los ODM estaban pensados únicamente para países en desarrollo. Mediante esta reforma se reconoce que las condiciones de cambio deben de ser parejas y que las personas en cualquier país deben tener las mismas condiciones y derechos que aquellas personas que habitan en países desarrollados.

En tercer lugar, se puede mencionar que los ODS reconocen el papel tan importante de la movilización y disponibilidad de recursos financieros que se requieren para su implementación, así como de la tecnología, los datos y las instituciones. Finalmente, el ODS número 13 tiene como objetivo tomar medidas para combatir uno de los principales problemas a los que se enfrenta esta generación: el cambio climático (ONU, 2019).

Ahora bien, ya que estos objetivos buscan lograr el desarrollo sostenible, es preciso definirlo. De acuerdo con la ONU (2019), es “el desarrollo capaz de

satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades.”. Para alcanzar esto, es necesario que los actores más importantes a nivel mundial agrupen sus esfuerzos y logren construir un futuro inclusivo donde se considere al planeta Tierra como un actor importante que necesita estar en equilibrio para que pueda existir la vida. En consonancia con lo anterior, la ONU (op.Cit) considera que los factores más importantes de la actual sociedad —crecimiento económico, inclusión social y el cuidado del medio ambiente— tienen que estar interconectados y buscar un mismo objetivo.

Ahora bien, después de este breve recorrido por la historia de los ODS y su conceptualización, es posible pasar a su relación con la corrupción. Primeramente, es importante reflexionar sobre la importancia de que la corrupción esté contemplada dentro de ellos. Esta situación habla de que se ha reconocido a la corrupción como uno de los peligros más importantes del mundo, que es necesario terminar con el fin de lograr una mejora en la calidad de vida de las personas.

La corrupción se encuentra mencionada en el punto 16 de los ODS intitulado *Paz, justicia e instituciones sólidas*. Este objetivo considera a las amenazas de homicidio, la violencia infantil, la trata de personas, la violencia sexual y la corrupción como temas que deben ser satisfechos para construir instituciones efectivas y responsables que, en el futuro, permitan dar paso a sociedades más equitativas. Entre las instituciones que la ONU ha reportado como más corruptas

se puede mencionar los cuerpos policiales y las dependencias encargadas de la impartición de justicia. Además, estiman que esta actividad lastra a los países en desarrollo por 1.26 billones de USD.

En ese contexto, en el punto 16 de los ODS se han instituido varias metas con el objetivo de reducir los problemas relacionados con la paz, justicia e instituciones. Si bien sólo el 16.5 está relacionado específicamente con la corrupción (reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas), hay otros cuyo cumplimiento ayudaría a terminar con la corrupción en sus distintas formas. En ese sentido, las principales metas son: 16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas, 16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades, 16.8 Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial, 16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales, 16.a Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia y, finalmente, 16.b Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible (ONU, op.Cit).

Los objetivos del punto 16 de los ODS se instituyeron con el fin de “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”. Es decir, se reconoce que una sociedad justa y equitativa no puede permitir abusos de los más desfavorecidos, actos de corrupción ni instituciones que no tengan la capacidad de satisfacer las necesidades de los ciudadanos (ONU, s.f.). Adicionalmente, los ODS reconocen que eso no es posible si no existe una autoridad competente y honesta que tenga la capacidad y el interés de defender esas causas (Rahmani y Tytarenko, 2018).

En ese sentido, la ONU estima que para un funcionamiento óptimo de la sociedad se necesitan instituciones fuertes y consolidadas y que, además, estén centradas en la mejora de la calidad de vida de las personas. Por si eso no fuera suficiente, la ONU también reconoce que se necesitan instituciones que vigilen el actuar de los funcionarios y que tengan la capacidad de exigir cuentas a otras instituciones y de castigarlas en los casos donde se comprueben sus acciones erróneas. La ONU considera que, si se tienen instituciones fuertes, se puede lograr el cumplimiento de los tres objetivos principales de los ODS que fueron previamente mencionados. Si las instituciones forjan ciudadanos responsables que crean que el bienestar del conjunto de la población es más importante que la búsqueda del propio, entonces los resultados serán más fáciles de obtener. Por otra parte, las personas tampoco intentarán buscar medios por los cuales obtener beneficios perjudicando a otras personas o al medio ambiente (ONU, su.cit.).

La ONU (s.f.) reconoce que, a pesar de la dificultad que significa cambiar el sistema actual, el costo de no hacerlo sería altísimo. Ya se ha mencionado en los apartados anteriores cuál es el costo económico de la corrupción y cómo éste, a pesar de ser mínimo en un principio, se potencia con el paso del tiempo y conforme esta actividad se va solidificando en las prácticas de la sociedad en su conjunto. Además de ese costo, se puede mencionar que a las poblaciones se les niegan las capacidades de vivir de manera digna y de disfrutar su vida y, en consecuencia, se las condena a la marginación y estigmatización. Una de las principales consecuencias de la corrupción es la disparidad económica entre las poblaciones. Una de las causas posteriores, que no anteriores, de esta diferencia es el odio y animadversión hacia otras poblaciones que puede llegar a manifestarse en actos de decidida violencia.

En el caso de la corrupción, la ONU reconoce que es uno de los impedimentos más importantes para lograr la redistribución de los recursos entre las poblaciones (Macker, Vian y Kohler, 2018). En este momento es preciso mencionar que los objetivos que se ha trazado dicha institución no son útiles *per se*. No se requiere acabar con la corrupción porque ésta sea mala o porque sea falta de ética, es menester terminar con ella porque es la expresión de un sistema que privilegia el individualismo y lo entroniza al tiempo que desvaloriza los esfuerzos por la mejora colectiva.

De acuerdo a una publicación de *United Against Corruption* (UAC), auspiciada por la ONU como parte de su Agenda 2030 y de los ODS, los principales efectos

producidos por la corrupción son instituciones débiles, incapaces de satisfacer las demandas de justicia de la sociedad; inseguridad; limita las posibilidades de que la sociedad prospere; disminuye las posibilidades de respeto para los miembros de la sociedad; incide de manera negativa en la posibilidad de dotar a las comunidades de servicios e infraestructura; disminuye las posibilidades de que se generen empleos estables, competitivos y con las prebendas otorgadas por la ley; y, finalmente, puede afectar al medio ambiente (*United Against Corruption* [UAC], s.f.).

1.4. La regulación de conflictos de intereses en la administración pública como tema relevante para el combate a la corrupción

Como ya se mencionó los ODS consideran que, para lograr una vida más justa y que permita un desarrollo igualitario para las sociedades, es necesario reducir la corrupción. Adicionalmente, se menciona la necesidad de que los gobiernos creen sistemas —o bien fortalezcan los que ya existen— para limitar la posibilidad de realizar actos de corrupción. Otra de las tareas que se sugiere es cambiar las perspectivas que se tienen sobre la función pública y las tareas administrativas ya que la cultura que permea estas actividades está anegada con ideas que fomentan los actos de corrupción y abuso, en aras de mejorar la situación personal o de un grupo específico. De hecho, la ONU ha diseñado un programa específico, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

En el caso del continente americano, la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha instituido un programa con el fin de terminar los actos corruptos en el continente, así como para mejorar los niveles de eficacia en la administración pública y la probidad en las funciones administrativas de los recursos públicos. Entre las muchas actividades que considera como corruptas, se encuentra la de los conflictos de interés porque se ha evidenciado que, si una persona tiene poder sobre una decisión que posiblemente podría afectarle, se vería tentada a no juzgar de manera objetiva y justa.

No obstante, cabe mencionar que no necesariamente el conflicto de interés genera actos de corrupción. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (2005) establece que esto ocurre cuando las capacidades e intereses privados influyen indebidamente en la toma de decisiones y el desempeño en el ámbito público para beneficio personal del funcionario, sus familiares u otros individuos con los que tenga relación cercana. Por tanto, la necesidad de regulación del conflicto de interés, como mecanismo para el combate a la corrupción, se centra en evitar que un potencial conflicto de interés se convierta en una amenaza real. Es decir, un hecho consumado que afecte la integridad de las instituciones gubernamentales. Como mencionan Arellano Gault y Lepore (2007), se busca reducir la posibilidad de afectar negativamente el juicio de los servidores públicos.

De acuerdo a la *Guía legislativa sobre Conflictos de Interés* de la OEA (2017), es necesario establecer normas que regulen el antes, durante y después del

desempeño de las funciones públicas, con el objetivo de evitar daños a la imagen institucional y la legitimidad gubernamental. En el caso de las primeras, éstas se enfocan en la creación de disposiciones tendientes a evitar la vinculación de personas que puedan vulnerar la confianza en la integridad del funcionario. Por ejemplo, el haber sido sancionados por actos de corrupción, en el ámbito penal o administrativo. Por tanto, dichas normas proponen la declaración de antecedentes sobre este tipo de sanciones, así como la imposición de castigos, en casos de negarse a presentar tales informes.

Por su parte, las regulaciones durante el desempeño de las funciones públicas, sugieren el evitar la intervención en la decisión de asuntos oficiales en los que la figura pública o las personas con quienes esté vinculado por parentesco, matrimonio, unión permanente, relaciones de negocios, deudas, amistad o enemistad manifiesta, tengan intereses particulares. No menos importante, dichos preceptos enfatizan la necesidad de evitar que, quienes son miembros activos de una entidad jurídica, participen en la toma de decisiones de asuntos oficiales.

Finalmente, las normas para prevenir conflictos de intereses con posterioridad, hacen referencia a aquellas acciones orientadas a evitar que los ex servidores públicos se aprovechen de esta condición, al obtener ventajas y tratamientos preferenciales para satisfacer sus intereses personales en las dependencias públicas en las que se desempeñaron. En este sentido, también se enfatiza la instauración de disposiciones que prohíban a los ex funcionarios gestionar, en favor de sus propios intereses o de terceros, ante las entidades públicas a las que

estuvieron vinculados, así como el diseño de bases de datos que contengan registros sobre quienes han fungido como funcionarios públicos.

Como una regla complementaria, la OEA determinó que los funcionarios públicos presentaran sus declaraciones patrimoniales de manera anual con el fin de comprobar que no se han enriquecido ilegalmente durante el ejercicio de sus labores. También se estipula que los funcionarios deben informar a las autoridades si de manera particular desempeñan otras actividades profesionales que pudieran afectar su desarrollo o influenciar sus decisiones en el ámbito público. Asimismo, también se propuso mejorar las normas en el ámbito de la contabilidad y de las auditorías (López, 2003; Zalaquett, 2007).

Si bien las normas mencionadas anteriormente tienen el carácter de punitivas —en tanto consideran protocolos para proceder contra los funcionarios que hayan sido identificados en algún conflicto de interés— también hay otras que son de carácter preventivo. Tal es el caso de los códigos de ética que promueve la OEA y que buscan que los funcionarios conozcan las implicaciones de la corrupción y de los conflictos de interés y el impacto negativo que causa en la sociedad para que se desistan de cometer dichos actos. Adicionalmente, los códigos de conducta también deben de contener alternativas y medidas precautorias para que los funcionarios no lleguen a enfrentar conflictos de interés. Otra de las actividades preventivas son las que consideran que debe haber un periodo en el que los funcionarios del servicio público no puedan entrar a trabajar en el ámbito privado (López, 2003).

De manera más específica, se puede mencionar que la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) contiene un apartado específico para los conflictos de intereses. En conjunto, estas actividades consideran que se tiene que disminuir los comportamientos ilícitos de los funcionarios públicos y que con esto mejorará, de manera importante, la confianza en ellos y en las instituciones que representan.

En este momento, emerge la cuestión de la relevancia de evitar los conflictos de interés. En este tenor, Zalaquett (2007) menciona diferentes características a las que engloba en el concepto de la “fundamentación democrática de los conflictos de intereses”. En primer lugar, menciona que las autoridades son legítimas en tanto estén respaldadas por la voluntad popular. Una persona que no tenga el apoyo popular, o que lo pierda, no podrá ser considerada legítima y la gente no confiará en ella. En consecuencia, sus actos deben buscar mantener esa confianza, para lo que se debe evitar que existan actuaciones inadecuadas que perjudiquen a la ciudadanía en su conjunto. Asimismo, menciona que las actividades de carácter público tienen que ser hechas por el Estado y que no pueden ser transferidas a entes privados sin que medien contratos específicos de por medio.

Otra de las opciones para lograr disminuir los problemas de corrupción en general y los conflictos de intereses en particular son las auditorías. Ejemplo de esta situación es el caso ecuatoriano, donde se han desarrollado sistemas autónomos que tienen la responsabilidad de vigilar a los funcionarios públicos, así

como las acciones y actividades que realizan. Este sistema se denomina como *auditoría forense* y su nombre proviene de *audire* que significa escuchar y *forensis* que significa foro. Ángeles Torres y Alarcón Espinoza (2017: 854, En: López Rubiano y Peraza Mora, 2009) lo definen como “sitio en el que los tribunales oyen y determinan causas”.

Respecto a las posibles soluciones para los conflictos de interés, de Michelle (2014. 13) considera que hay que tener en cuenta los alcances de las posibilidades reales y de las ideales. De entrada, el autor sugiere que se tienen que evitar aquellas alternativas que sean “técnicamente consistentes, pero políticamente inviables”; por el otro lado, quienes diseñen estas políticas también deben preocuparse en que aquellas que se implementen estén “acompañadas por el apoyo político e institucional suficiente [con el fin de evitar que fracasen] por errores técnicos en la definición de algunos de sus componentes básicos.”

Con el fin de evitar que se presenten problemas técnicos y legales en la implementación de las políticas para disminuir los conflictos de interés, de Michelle (su.cit) sugiere tomar en cuenta aspectos relativos al marco legal y al institucional. Respecto al primero el autor considera necesario establecer las definiciones pertinentes, indicar las situaciones de las características y estipular cuáles serán los remedios que se aplicarán cuando un conflicto de interés sea detectado. En cuanto al marco institucional, el autor menciona que es necesario que exista un organismo público que tenga las funciones y competencias para aplicar el marco legal. Asimismo, menciona que es necesario que exista un sistema para que los

funcionarios puedan manifestar —en caso de existir— sus intereses sobre ciertos puntos con el fin de que se pueda evitar su participación, la creación de un sistema de consultas y reportes y, finalmente, que se establezcan vínculos con otras áreas de control.

El marco legal es uno de los instrumentos más importantes para evitar los conflictos de interés, por ello, debe tener unas cuantas características mínimas. La primera de ellas es la precisión y esto se debe a que las malinterpretaciones o definiciones escuetas limitarían las posibilidades de aplicar estos postulados y seguirían ocurriendo los casos que se buscan evitar. También, es muy importante que se diferencien los conflictos de interés de la idea de incompatibilidad, así como de otras inhabilidades como uso de información privilegiada que pueda dar pie a recibir obsequios o regalos por parte de terceros. En casos donde se considere necesario, se estima que podrán crearse marcos legales específicos para asegurar el cumplimiento de las normas (de Michelle, op.Cit.).

Otra de las formas de atender la problemática de los conflictos de interés es la diferenciación que se ha hecho entre aquellos que se cometen por funcionarios de las altas jerarquías de la administración pública federal y cargos que posean una menor jerarquía organizacional para los cuales se proponen sanciones de tipo administrativo. A pesar de la utilidad de estas medidas, no es posible considerarlas como parte de una agenda de trabajo que permita disminuir la incidencia de estos conflictos, sino que sólo se pueden considerar como eventos aislados. Ante esta situación, se propone “avanzar en la comprensión de las alternativas

organizacionales e institucionales de las que se disponen para construir en este país estructuras efectivas para enfrentar este tipo de conflictos”. Es decir, se reconoce que es necesario que se comprenda el fenómeno en su totalidad y que se generen alternativas eficaces para su tratamiento (Arellano Gault y Lepore, 2007).

Adicionalmente, Arellano Gault y Lepore (su.cit.) mencionan que uno de los puntos más relevantes que deben ser tomados en consideración cuando se busca eliminar los conflictos de interés en las áreas de la administración pública es una clara definición —como ya se ha mencionado anteriormente— de lo que se considera como un conflicto de interés. De manera más específica, los autores señalan que se necesita diferenciar entre lo real, lo potencial y lo aparente. Para diferenciar dichas condiciones, se tienen que tomar en cuenta los conocimientos de las personas y las capacidades de acción y de influencia, así como las responsabilidades que tienen al interior de una organización.

Los conflictos de interés pueden ser clasificados en tres tipos: reales, potenciales y aparentes. Los primeros son aquellos en los que el interés privado del servidor público incidió de forma manifiesta en el desempeño de sus labores públicas. Por su parte, el potencial hace alusión a las situaciones en donde aún no se manifiesta el choque entre lo público y privado, pero es altamente probable que suceda. A su vez, el conflicto de interés aparente es aquel en donde únicamente se sospecha la comisión de dicho conflicto, cuestión que impacta

negativamente en la imagen del funcionario y, específicamente, en la legitimidad de las instituciones (OCDE, 2007).

Finalmente, tampoco puede soslayarse el hecho de que los actores que están en posiciones de poder y en cargos administrativos, cuyas decisiones generan impactos importantes, no se encuentran alejados de un contexto sociopolítico y económico que les presiona a tomar ciertas decisiones que benefician o perjudican a ciertos actores.

Con base en lo mencionado hasta este momento, se puede recuperar la idea de que la corrupción y los conflictos de interés son situaciones que están estrechamente relacionadas con la posición de las personas en un entramado social específico. Las personas que se encuentren en dicha situación tienen que estar consciente de las responsabilidades que enfrentan como servidores públicos y de cómo sus actuaciones van a influenciar las vidas de las personas en distintas escalas. Para estas situaciones, se necesitaría, por ejemplo, que las personas involucradas en posiciones estratégicas renunciaran a la posibilidad de beneficiarse o de beneficiar a ciertos grupos, de ofrecer favores para recibir prebendas en el futuro. Asimismo, tampoco se puede juzgar por conflictos de interés a una persona cuyas capacidades de acción no sean tan grandes y cuyas responsabilidades sean limitadas.

**CAPÍTULO 2. PANORAMA HISTÓRICO Y ESTRUCTURAL DEL
MESICIC Y SU INSTRUMENTACIÓN EN EL ESTADO PARTE DE
PANAMÁ**

CAPÍTULO 2. PANORAMA HISTÓRICO Y ESTRUCTURAL DEL MESICIC Y SU INSTRUMENTACIÓN EN EL ESTADO PARTE DE PANAMÁ

2.1. Desarrollo histórico de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC)

La década de los noventa fue un momento importante para la integración del problema de la corrupción a la agenda internacional. De acuerdo con Guerzovich (2012), los países se mostraban reticentes a discutir mecanismos para eliminar las dinámicas de corrupción, y mucho menos mostraban disposición para establecer estándares anticorrupción. Sin embargo, debido a la presión de la opinión pública y a los procesos de incidencia de la sociedad civil, trabajar en el desarrollo de convenciones anticorrupción se convirtió en una opción importante para la mayoría de los Estados proclives a las dinámicas de cooperación internacional.

En la actualidad, a pesar de las áreas de oportunidad de los instrumentos regionales en materia de anticorrupción como las convenciones internacionales, dichas herramientas se han convertido en elementos necesarios que permiten justificar las acciones de incidencia contra la corrupción. Con el paso del tiempo, el marco jurídico internacional anticorrupción se ha vuelto complejo. Uno de los primeros mecanismos adoptados para regular este ámbito, fue la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), así como su mecanismo de revisión de pares; es decir, el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC). Posteriormente, se

adoptó a nivel internacional la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC). Asimismo, en la región de América Latina, países como Chile, México, Argentina y Brasil adoptaron la Convención para Combatir el Cohecho a Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.

En términos generales, el contexto de regulación internacional de la corrupción surge a raíz del agravamiento de dicha problemática dentro de las dinámicas del comercio internacional. En la primera década del siglo XXI, comienza a tener auge el término “gran corrupción”, el cual hace referencia al abuso de los recursos públicos, por parte de un funcionario, para obtener beneficios privados. Dicha noción es rescatada por Malem (2000), quien argumenta que en la década de 1980 el comercio internacional ha experimentado una corrupción sin precedentes. Así, este autor establece cinco razones que explican el fenómeno de la “gran corrupción”: 1) la acumulación de poder económico, por parte de las empresas transnacionales; 2) el crecimiento acelerado de las transacciones internacionales; 3) los bajos salarios de la burocracia en los países en vías de desarrollo, así como las condiciones laborales deficientes; 4) asimetrías jurídicas sociales, económicas y políticas entre países desarrollados y en vías de desarrollo; 5) y el auge de las transacciones de divisas, por medio de vías digitales con poca regulación.

De tal modo, las actividades comerciales en las que la corrupción ha tenido mayor incidencia son las transferencias de bienes de capital para grandes proyectos de infraestructura; la venta de insumos militares; obras públicas;

compra y venta de materias primas, así como el pago a profesionistas por la elaboración de informes, auditorías o controles. Además, Malem (2000) reconoce como efectos de la corrupción en las transacciones económicas globales, primero, el debilitamiento del sistema de competencia y la creación de grandes monopolios, así como la afectación de la eficacia en la toma de decisiones públicas. También, esta problemática propicia la obstaculización del comercio internacional y el aumento del costo de los bienes y servicios que resultan de dicha actividad, así como la facilitación en la generación de actividades ilegales como el contrabando.

Antes de la década de 1990, existían algunas normas internacionales para combatir la corrupción; por ejemplo, la Resolución 3514 de Naciones Unidas, que mostró la preocupación de muchos Estados por las prácticas corruptas ejercidas por varias empresas transnacionales. No obstante, la evidencia mostró que dicho mecanismo era insuficiente, así como las medidas nacionales vigentes, por lo que se hizo patente la necesidad de generar mecanismos internacionales multilaterales y vinculantes, que propiciaran la armonización del derecho interno en este ámbito, así como la extensión de los ilícitos sancionados por las leyes internas a los actos cometidos fuera de las fronteras de los Estados parte, y la ampliación de la base jurídica para permitir la extradición en caso de incurrir en delitos de corrupción (Rojas, 2010).

Por tanto, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas elaboró varios documentos para establecer objetivos y estrategias para combatir la corrupción, tanto a nivel global como en la esfera doméstica. Entre dichas

iniciativas destaca la Resolución A/RES/51/59, denominada “Medidas contra la corrupción” de enero de 1997; y la Resolución A/51/601 que lleva el nombre de “Declaración de Naciones Unidas sobre la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales” de febrero de 1997 (Rojas, 2010).

A pesar de la importancia de estos proyectos, se requerían compromisos vinculantes entre los Estados para establecer medidas efectivas contra la corrupción, por lo que en la última década del siglo XX se elaboraron distintos documentos jurídicos que regulan dicha problemática. Uno de los más relevantes, a nivel regional, es la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), la cual surgió a raíz de un conjunto de escándalos de corrupción en Latinoamérica y, en el plano económico, derivó de los intereses sociopolíticos de Estados Unidos, ya que dicha nación quería instaurar condiciones jurídicas y tributarias comunes en Latinoamérica, con la finalidad de homologar las reglas entre todos los Estados de la región. Esto debido a que las empresas estadounidenses debían cumplir con las reglas expuestas en la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (FCPA) (Penailillo, 2009).

De tal modo, los primeros borradores de la CICC que se negociaron en el periodo que va de 1994 a 1996, se centraron en regular el enriquecimiento ilícito y el castigo al soborno; no obstante, pronto se agregaron disposiciones en materia de criminalización y prevención de otras prácticas de corrupción. Uno de los eventos históricos que permitió el desarrollo de este instrumento, fue el exhorto (susEn: 1994) de los Ministros de Relaciones Exteriores y los Jefes de Delegación

de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para iniciar el análisis de medidas, dentro de cada país miembro de la OEA, orientadas a combatir las prácticas corruptas; mejorar la optimización de recursos de la administración pública y fomentar la transparencia en el empleo de los recursos públicos (Baragli, 2004).

Posteriormente, entre el 9 y el 11 de diciembre de 1994, se llevó a cabo la Primera Cumbre de las Américas en Miami, Estados Unidos, en donde varios Jefes de Estado manifestaron su preocupación ante el fenómeno de la corrupción y la problematizaron como un asunto que debilita la democracia y socava la legitimidad de las instituciones (Baragali, su.cit.).

Sería hasta junio de 1995, durante el desarrollo de una sesión plenaria en el marco de la OEA, que se aprobó la Resolución AG/RES.1346 (XXV.O/95), la cual encomendó al Presidente del Grupo de Trabajo sobre Probidad y Ética Cívica, la preparación de un proyecto de Convención Interamericana contra la Corrupción. También, durante esta sesión se acordó que el fenómeno de la corrupción es un asunto que afecta tanto a países desarrollados como a naciones en vías de desarrollo, por lo que los países miembros de la Cumbre de las Américas invitaron a la OEA a que estableciera conexión con el Grupo de Trabajo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), para tratar la problemática del soborno en las transacciones comerciales internacionales (Bargali, su.cit.).

En lo que respecta a su impulso político, la Organización de los Estados Americanos y el proceso de la Cumbre de las Américas tuvieron un rol importante

en la aceptación de este documento. Asimismo, países como Chile, Venezuela y Estados Unidos impulsaron las negociaciones para la aprobación de la CICC. Finalmente, esta fue suscrita por un total de veintidós Estados, en marzo de 1996, y su entrada vigor fue en 1997. Dicho instrumento reconoce la importancia supranacional de resolver la problemática de la corrupción, así como la necesidad de facilitar y promover la cooperación de los países de la región para combatirla. De acuerdo con la Organización de Estados Americanos (s.f: 2), sus dos objetivos principales son:

“Promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, así como promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados 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.”

El contenido de la CICC establece objetivos y definiciones en materia de estrategias anticorrupción; un apartado extenso sobre medidas preventivas; reglas sobre la criminalización del soborno nacional y transnacional; malversación de recursos públicos; tráfico de influencias y enriquecimiento ilícito, así como el lavado de activos como resultado de prácticas corruptas. De igual modo, la CICC establece acuerdos sobre cooperación técnica, asistencia jurídica mutua, y la designación de cargos para la observación de la Convención (Penailillo, 2009).

Después de la aprobación de dicho instrumento, a mediados de 1997, la Asamblea General de la OEA, reunida en Lima, Perú, adoptó el Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción, a través de la Resolución AG/RES 1477 (XVII-O/97). Dicho programa tiene como finalidad la

creación, mantenimiento y fortalecimiento de ciertos mecanismos que buscan estimular la participación ciudadana y la de las organizaciones no gubernamentales, en las acciones orientadas a prevenir y erradicar el fenómeno de la corrupción (Bargali, su.cit.).

2.1.1. El MESICIC: instrumento de monitoreo del combate a la corrupción en los Estados Parte de la CICC

Un mecanismo de revisión de pares anticorrupción es un conjunto de normas y procedimientos, a través de los cuales un grupo de países que han añadido a su legislación interna estándares anticorrupción, presentan un documento informativo sobre sus políticas en esta materia; establecen el diálogo con otros Estados para valorar su adecuación a los compromisos existentes, y aceptan sugerencias para controlar las dificultades derivadas de la aplicación deficiente de los estándares. Así, el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) es un mecanismo de revisión de pares anticorrupción, el cual posee un carácter intergubernamental, establecido en el contexto de la OEA, para apoyar a los países en la aplicación de las disposiciones que marca la CICC (OEA, s.f.).

El Acta de Buenos Aires establece que el MESICIC debe ser objetivo e imparcial en su operatividad y en las conclusiones a las que arribe; además, debe asegurar un tratamiento justo e igualitario entre los Estados Parte, así como aplicar un equilibrio adecuado entre la transparencia y la confidencialidad de sus acciones. A su vez, dicho instrumento no debe suponer sanciones para los

Estados, por lo que debe implicar un ejercicio consensual sobre la base del principio de cooperación entre los miembros de la CICC (Penailillo, op.Cit.).

En términos generales, el MESICIC es una herramienta que permite impulsar la materialización de los principios de la CICC, a través de la cooperación de los países que han suscrito este documento. Así, sus objetivos principales pueden resumirse en los siguientes puntos: 1) promover la puesta en marcha de la CICC y fomentar el alcance de sus propósitos; 2) monitorear los compromisos que han adquirido los países y discutir la forma en la que estos han sido implementados; 3) sentar las bases para propiciar el intercambio de información, la cooperación técnica, la armonización de las legislaciones de los países miembros de la CICC y la difusión de prácticas y experiencias óptimas (OEA, 2011).

Cabe mencionar, a propósito de los principios que dan sustento y guían los procedimientos del mecanismo, que se desarrollan bajo el marco de actuación de la Carta de la OEA, por lo que se observan la no intervención, la soberanía y la igualdad jurídica de los Estados. También, el MESICIC se caracteriza por su objetividad e imparcialidad en las conclusiones que establece y en sus mecanismos de operación, atributos que le confieren seriedad y permiten fortalecer la cooperación entre los países para luchar contra la corrupción. De igual modo, se busca mantener el equilibrio entre la transparencia de sus actividades y la confidencialidad de la información de los países y, si bien su actuación tiene un cariz intergubernamental, se busca fomentar la participación de la sociedad civil para que brinde su opinión en esta materia (OEA, su.cit).

Cabe mencionar que el mecanismo consta de tres órganos; es decir, la Conferencia de los Estados Parte, que está integrada por todos los representantes de los países miembro de la CICC y cuyo objetivo es instrumentar el mecanismo— se trata de órgano de representación política—; la Secretaría Técnica del MESICIC, que está en manos de la Secretaría General de la OEA, y el Comité de Expertos, el cual conjunta a un grupo de representantes designados por cada país, los cuales son responsables del análisis técnico de la puesta en marcha de la CICC.

Para comenzar con las actividades de análisis técnico de las disposiciones de la CICC, el Comité debe adelantar un proceso de evaluación recíproca entre los países, a través de rondas secuenciales en donde se examina la forma en la que estos han implementado las disposiciones de la Convención. Después, con base en una metodología, su reglamento y un cuestionario, este órgano desarrolla informes por país en los que indica a cada Estado sugerencias específicas para corregir los vacíos normativos más alarmantes; para subsanar las inadecuaciones identificadas, y recomienda un conjunto de indicadores que los países deben adoptar para determinar los resultados de forma objetiva. El Comité también tiene bajo su responsabilidad el análisis de los avances realizados por los Estados miembros en relación con la puesta en marcha de las sugerencias que les fueron realizadas en rondas previas (OEA, 2011).

Por otra parte, en las sesiones del Comité de Expertos se discuten temas importantes de interés colectivo, que tienen que ver con el combate al fenómeno

de la corrupción; por ejemplo, asuntos concernientes a los sistemas de adquisición de bienes y servicios por parte de los países, que garanticen la equidad, eficiencia y la publicidad de dichos sistemas, así como temas relacionados con los proyectos vigentes de cooperación técnica en materia de corrupción.

Las organizaciones de la sociedad civil también pueden participar en el monitoreo de los avances realizados por los países en esta materia, al proveer información complementaria, por lo que pueden hacer llegar documentos que informen sobre las medidas materializadas que marca la CICC, así como realizar presentaciones en las sesiones del Comité, en consonancia con el reglamento de éste.

El MESICIC surge en el contexto de la Tercera Cumbre de las Américas, la cual tuvo lugar del 20 al 22 de abril de 2001 en Quebec, Canadá. Dicha sesión supuso la adopción de compromisos relativos a la CICC, por lo que se dejó de manifiesto la necesidad de instaurar un mecanismo de seguimiento, para fortalecer la observación de este documento. También se decidió emprender acciones para fortalecer la Red Interamericana de Cooperación Contra la Corrupción, y la cooperación entre los encargados de implementar las medidas domésticas anticorrupción, así como la colaboración con los bancos de desarrollo y la sociedad civil en la lucha contra el fenómeno de la corrupción (Bargali, su.cit).

Un mes después, se llevó a cabo en Buenos Aires, Argentina la Primera Conferencia de los Estados Parte en la Convención Interamericana contra la Corrupción sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de dicho

documento. Así, durante este evento se elaboró el Documento de Buenos Aires o Acta de Buenos Aires, que dio origen al MESICIC. Posteriormente, a mediados de 2001, veintidós países miembro de la CICC, adoptaron el Acta de Buenos Aires en el marco del XXI periodo de sesiones de la Asamblea General de la OEA, que se llevó a cabo en San José Costa Rica.

De tal modo, a través de la Resolución AG/RES 1785 del 5 de junio de 2001, la Asamblea General de la OEA expresa:

“ (...) su reconocimiento al Consejo Permanente por la oportuna adopción de la Recomendación a los Estados Parte en la Convención Interamericana contra la Corrupción sobre el Mecanismo de Seguimiento de su implementación, e insta a promover una amplia cooperación de los Estados Miembros de la Organización en el marco del Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción, así como el establecimiento de mecanismos e incentivos que alienten a los Estados a suscribir, ratificar e implementar la Convención Interamericana contra la Corrupción.”

Posteriormente, del 14 al 18 de enero de 2002, se organizó la primera reunión del Comité de Expertos del MESICIC, evento en el que fue aprobado el “Reglamento y Normas de Procedimiento del Comité” y, en la primera ronda de trabajo, se analizó la implementación de los artículos III (párrafo 1,2,4, 9 y 11), XIV, XVIII por parte de los Estados suscriptores de la CICC.

También se realizó un seminario práctico, cuyo objetivo fue brindar herramientas a aquellos países que no tenían experiencia en eventos similares, para elaborar los principios fundamentales que guiarían la administración del mecanismo. Por ende, esta sesión se orientó a la consolidación institucional del MESICIC, y fue

iniciativa de la OEA, de los Estados Parte de la Convención, del Centro de Desarrollo y el Comité de Administración Pública de la OCDE, así como de la Secretaría General de la OEA (Bargali, op.Cit.).

Dos meses después tuvo lugar la Segunda Reunión del Comité de Expertos, en la que se elaboró un cuestionario que debían responder los Estados Parte, para seleccionar aquellas disposiciones de la Convención que debían someterse a revisión, durante la primera ronda de este evento. Para febrero de 2003, se suscitó la Tercera Reunión del Comité de Expertos y durante esta se elaboró el primer informe de seguimiento del contexto argentino; así, éste sería el primer Estado evaluado por el Mecanismo. Además, dicha sesión sería el primer paso para aprobar la resolución AG/RES (XXXIII/O/03), la cual encomienda al Consejo la continuidad en la promoción del intercambio de información y experiencias entre la OEA, instituciones financieras internacionales, y organizaciones multilaterales, con el objetivo de identificar y coordinar actividades de cooperación en la materia. También comisiona al Consejo permanente la tarea de fomentar la participación de la sociedad civil en dichas actividades en especial, la del sector privado.

El Comité de Expertos del MESICIC concluyó su 34^a ronda en marzo de 2020, en donde se discutió la necesidad de elaborar un esquema de indicadores para prevenir y medir la impunidad, con la finalidad de que los países miembros de la CICC prevengan y corrijan este fenómeno. Asimismo, países como Estados Unidos, Chile, México y Trinidad y Tobago presentaron buenas prácticas anticorrupción; por ejemplo, México presentó un código de ética que debe imperar

entre los funcionarios públicos del Gobierno Federal, mientras que Chile exteriorizó un anteproyecto de ley para proteger a los denunciantes de corrupción (OEA, 2020).

Finalmente, en la 34ª se dio por concluida la adopción de los informes por país de Santa Lucía y Nicaragua y con estos dos documentos, se habrán desarrollado 31 informes anticorrupción en dicho foro. Estos informes fungen como herramientas para guiar a los países en la implementación y modificación de normas y políticas para combatir y prevenir la corrupción. De igual modo, esta reunión dio paso a la adopción del “Informe Hemisférico de la 5ª Ronda de análisis” y a la toma de decisiones para dar inicio a la 6ª Ronda, en donde se discutirá la implementación de las disposiciones de la CICC relacionadas con la responsabilidad del sector privado y las instituciones financieras (OEA, 2020).

Cabe destacar que uno de los logros más relevantes que ha tenido la implementación del MESICIC en las Américas es el caso de Chile en 2006. El gobierno de Michel Bachelet tomó en cuenta las recomendaciones emitidas por el Comité del MESICIC y se impulsó la “Agenda de Transparencia, Probidad, Calidad de la Política y Modernización del Estado”; esta iniciativa permitió elevar a rango constitucional la función de auditoría externa, como un acto de control administrativo y de fiscalización de la inversión e ingreso público (Penailillo, op.Cit).

Asimismo, el caso de Nicaragua es paradigmático para reflejar los avances que ha impulsado el MESICIC en el ámbito de la transparencia y el acceso a la

información pública. Ante las recomendaciones emitidas, el Estado nicaragüense aprobó en 2007 la Ley de Acceso a la Información Pública, la cual indica una serie de lineamientos que obligan al gobierno a facilitar a la ciudadanía información de interés público, en un plazo razonable, y con las respectivas penalizaciones si no se otorga; dichas penalidades también son retomadas en el Código Penal, lo cual refuerza la efectividad de la aplicación de la norma (Penailillo, op.Cit.).

2.2. Responsabilidades y acciones institucionales del Estado de Panamá a partir de la ratificación del MESICIC

La Secretaría General de la OEA establece que la República de Panamá ratificó la “Convención Interamericana contra la Corrupción” el 20 de julio de 1998 e hizo el depósito del instrumento de ratificación un mes después del mismo año. En la declaración interpretativa de dicho documento, Panamá interpreta que la aplicación de la CICC no altera los derechos que se encuentran al amparo de las Convenciones en materia de asilo. Además, indicó una reserva que manifiesta que el país no se siente obligado a extender las acciones de decomiso o confiscación de los bienes que establece el Artículo XV de la CICC, ya que dichas acciones pueden contravenir las disposiciones del Artículo 30° de la Constitución de Panamá, en donde se prohíbe instaurar la confiscación de bienes como pena (Comité de Expertos del MESICIC, 2004).

Por otra parte, el 4 de junio de 2001, Panamá suscribió la “Declaración sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la CICC”, durante la Asamblea General de la OEA en San José, Costa Rica. Por ende, dicho Estado asumió aspectos vinculantes, en el marco del derecho internacional, que le obligan a identificar actos de corrupción en el contexto nacional y asumir principios para combatir eficazmente tales acciones, los cuales se enfocan en el desarrollo institucional; la tipificación de conductas corruptas específicas; disposiciones sobre extradición, asistencia jurídica recíproca y asesoría técnica en casos de corrupción (Comité de Expertos del MESICIC, Op.cit).

A su vez, la suscripción del MESICIC le obliga a someterse a un proceso de evaluación recíproca entre los países, a través de rondas secuenciales en donde se examina la forma en la que se han implementado las disposiciones de la Convención. Además, las autoridades panameñas tienen la responsabilidad de contestar un cuestionario en el que se deja de manifiesto la situación del país en materia de corrupción, con la finalidad de que el Comité emita sugerencias específicas para corregir los vacíos normativos más alarmantes; para subsanar las inadecuaciones identificadas, y recomendar indicadores para determinar los resultados de forma objetiva.

Después, mediante una metodología, su reglamento y un cuestionario, este órgano desarrolla informes por país en los que indica a cada Estado sugerencias específicas para corregir los vacíos normativos más alarmantes; para subsanar las inadecuaciones identificadas, y establece un conjunto de indicadores que los

países deben publicar, para determinar los resultados del informe país, de manera objetiva.

En el primer informe, la República de Panamá reportó los avances registrados durante el mandato de Mireya Moscoso Rodríguez, entre los cuales se encuentra la publicación de normas legales en materia de corrupción y la creación de organismos de vigilancia. Por ejemplo, en 1999, se creó la Dirección Nacional Contra la Corrupción, la cual es parte del Ministerio de Economía y Finanzas. En este mismo año también se publicó la “Ley N°59”, que hace operativo el artículo 299 de la Constitución panameña y dicta disposiciones contra la Corrupción Administrativa (OEA, 2002).

Posteriormente, en el año 2000, se publicó la “Ley N°4”, que establece medidas para prevenir el delito de blanqueo de capitales, así como la “Ley N°39” de julio de 2001, que adiciona y modifica normas del Código Penal, del Código Judicial, y dicta mecanismos para prevenir la corrupción. Finalmente, la “Ley N°6” instauró normas para garantizar la transparencia en la gestión pública y establece como legítima la acción de *Habeas Data* (OEA, su.cit).

En lo que respecta a la información de evaluación de la Ronda 1, el Comité de Expertos emitió su opinión sobre los siguientes rubros: 1) conflictos de intereses, 2) preservación y uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos; 3) 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; 4) sistemas para la declaración de ingresos,

activos y pasivos; 5) la existencia de órganos destinados al control superior de los comportamientos corruptos; 6) desarrollo de mecanismos para fomentar la participación de la sociedad civil en los esfuerzos anticorrupción, 7) y acciones en materia de asistencia y cooperación mutua (OEA, 2004).

Las recomendaciones generales emitidas por el Comité de Expertos versaron sobre el diseño e implementación de capacitaciones para servidores públicos responsables de la aplicación de normas, medidas, mecanismos y sistemas anticorrupción, con la finalidad de asegurar su manejo adecuado. También se sugirió el desarrollo de indicadores y procedimientos, que posibiliten dar monitoreo de los avances realizados en este ámbito. En lo que respecta al campo de la resolución de conflictos de interés, el Comité señaló la ausencia de regulaciones sobre aquellas acciones desempeñadas por los servidores públicos, después del ejercicio de sus funciones, y mencionó la imposibilidad de realizar una evaluación integral en esta materia, debido a que Panamá no contaba con datos estadísticos sobre el tema (OEA, 2004).

Por otra parte, se evaluó como adecuada la existencia de regímenes especiales para regular carreras públicas como la Diplomática y Consular (Ley N°28 de 1999) y la carrera judicial (Código Judicial); no obstante, se identificó la ausencia de reglamentación sobre las previsiones que regulan las particularidades de estos cargos. Por ende, el Comité recomendó fortalecer la implementación de sistemas reglamentarios y leyes, con el objetivo de que sea posible la aplicación efectiva de un sistema de ética pública. Para cumplir con esta sugerencia, se establecieron

las siguientes alternativas: 1) homologar en la legislación vigente la noción de funcionario público, al incorporar la definición dada por el Artículo 1° de la CICC; 2) normar el régimen de impedimentos, incompatibilidades, inhabilidades y prohibiciones de legisladores, presidente, vicepresidente y ministros; 3) cumplir con la disposición del artículo 27 de la Ley N°6 de Transparencia, que obliga a todas las dependencias a promulgar sus Códigos de ética; 4) asegurar mayor consistencia en el texto de los Códigos de Ética; 5) implementar el Formato único de Hoja de Vida para servidores públicos, el cual es regulado por la Ley N°39; 6) hacer efectivo el cumplimiento del artículo 37 de la Ley N°39, el cual establece que si surge alguna incompatibilidad después del acto de nombramiento o posesión del servidor público, éste debe advertirlo a la entidad a la que prestará servicio. También se sugirió poner en marcha el diseño e implementación de mecanismos para capacitar a todos los servidores públicos sobre normas de conducta mínimas, incluyendo aquellas que aluden a los conflictos de intereses, así como reunir información sobre casos de conflicto de intereses, para verificar cómo ha procedido el Estado panameño sobre dicho tema (OEA, 2004).

Las recomendaciones anteriores fueron establecidas por las principales responsabilidades del Estado panameño en materia anticorrupción, a partir de la ratificación del MESICIC y, en términos generales, el Comité dictaminó que los mecanismos y normas revisados, en materia de conflicto de intereses, fueron pertinentes para la promoción de los objetivos de la CICC.

Posteriormente, en diciembre de 2007, se presentó el segundo informe de análisis sobre las disposiciones seleccionadas por el Comité de Expertos del MESICIC—Artículo III, párrafos 5, relativo a la contratación de funcionarios públicos y la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado; 8, que establece acciones de protección para funcionarios y ciudadanos que denuncien actos de corrupción y Artículo VI, sobre actos de corrupción—, y se dio seguimiento a las recomendaciones establecidas en la primera ronda de análisis. Sobre la adopción de sistemas para la contratación de funcionarios, se dictaminó que Panamá ha adoptado medidas adecuadas para mantener, fortalecer y crear dichos mecanismos en este ámbito, pero se sugirió emprender acciones para fortalecerlos. Por ejemplo, se planteó la posibilidad de elaborar un Manual de Clasificación de Puestos, que sea público; solicitar a la autoridad nominadora elaborar un documento en el que se esboce su justificación para elegir a determinado candidato; prohibir la ocupación de puestos públicos a las personas que tengan hasta el tercer grado de consanguineidad y segundo de afinidad con el superior inmediato, etc. (OEA, 2007).

A su vez, el Comité resolvió que también tomó medidas adecuadas para fortalecer, crear y mantener los sistemas de adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, pero recomendó continuar con la adopción de medidas para la adecuación de las entidades excluidas del ámbito de aplicación de la Ley N°22, con la finalidad de evitar la fragmentación del sistema de contratación estatal. De igual modo, sugirió fortalecer el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas

“PanamáCompra”, para garantizar la transparencia, equidad, publicidad y eficacia de estas operaciones (OEA, su.cit.).

En cuanto a las disposiciones del párrafo 8 del Artículo III de la CICC, se determinó que Panamá no adoptó ninguna medida para crear, fortalecer y mantener los sistemas de protección de ciudadanos y funcionarios, que denuncien actos de corrupción, por lo que se recomendó crear un instrumento jurídico para regular dicho ámbito. Finalmente, los expertos resolvieron que Panamá sí adoptó medidas para tipificar los actos de corrupción establecidos en el artículo VI de la CICC, y una de las recomendaciones más relevantes que emitieron, fue la modificación del Código Penal, para ampliar su cobertura y adecuarla a los requisitos de dicho artículo de la Convención (OEA, 2007).

Para el año de 2010, se presentó la tercera ronda de análisis, sobre los artículos III, párrafos 7 y 10; y artículos VIII, IX, X y XIII. Sobre el artículo III, párrafo 10, los expertos argumentaron que el Estado panameño si ha adoptado medidas para crear, mantener y fortalecer normas para el impedimento de beneficios tributarios por pagos que se efectúen en violación de la legislación contra la corrupción, y una de las recomendaciones más relevantes que emitió, fue la adopción de medidas para facilitar a las autoridades la detección de sumas pagadas por corrupción. Lo mismo se consideró para el párrafo 10 del mismo artículo; no obstante, se sugirió instaurar sanciones penales adecuadas para aquellos que oculten, destruyan o falsifiquen libros de contabilidad u otros registros contables, así como implementar el empleo de pautas o guías para la puesta en marcha de

auditorías internas. En lo que respecta al artículo VIII, el Comité sugirió tomar las medidas necesarias para tipificar, de manera autónoma, la figura del soborno transnacional y, en lo relativo al artículo IX, se planteó la necesidad de adecuar el artículo 345 del Código Penal a lo establecido por dicho numeral de la CICC. Finalmente, se concluyó que Panamá dio cumplimiento adecuado a lo dispuesto en el artículo X de la Convención, así como al artículo XIII (OEA, 2010).

La penúltima ronda de análisis se realizó en septiembre de 2013, en donde se analizó el párrafo 9 del Artículo III de la Convención, relativo a los órganos de control superior, con el objetivo de implementar mecanismos efectivos para detectar, prevenir, sancionar y erradicar prácticas corruptas. Los órganos de control que se analizaron fueron la Procuraduría General de la Nación (PGN), el Tribunal de Cuentas, la Contraloría General de la República (CGR), y la Corte Suprema de Justicia (CSJ). En términos generales, el Comité recomendó devolver a la PGN la capacidad de presentar denuncias ante la CSJ relacionadas con delitos atribuidos a diputados de la República y modificar la Ley N°59, para eliminar la necesidad de presentar prueba sumaria en casos de enriquecimiento ilícito. A su vez, se planteó la necesidad de adoptar las medidas legislativas requeridas para instaurar formalmente un sistema interno de control de las entidades del sector público, a cargo de la CGR, para regular la dependencia funcional o administrativa de las unidades de auditoría interna (OEA, 2013)

En lo que respecta al Tribunal de Cuentas, se recomendó agilizar el proceso de cuentas para impedir que sus efectos sean ineficaces y, en el análisis de los

procedimientos de la CSJ, se sugirió poner en marcha una investigación sobre la cantidad de denuncias de casos de corrupción, que comprometan a Miembros de la Asamblea Nacional (OEA, 2013).

En la última ronda de análisis, celebrada en marzo de 2017, se examinaron los párrafos 5° y 8° del artículo III de la CICC; es decir, aquellos que fueron estudiados en la Ronda 2. Asimismo, dicha ronda incluyó el examen de la implementación de los párrafos 3 y 12 del artículo III, los cuales hacen referencia a las medidas encaminadas a mantener y crear instrucciones para el personal de las entidades públicas, las cuales garanticen una comprensión adecuada de sus responsabilidades y las normas que rigen su actuación. En lo referente a la contratación de servidores públicos, el Comité hizo énfasis en la publicación de Manuales de Clasificación de Puestos; en el involucramiento de entidades excluidas de la Ley N°22, y en el fortalecimiento del sistema “PanamaCompra”. En la revisión de los párrafos 3 y 12, los expertos sugirieron publicar en el sitio web de la CGR información sobre los programas de capacitación, para dar mayor publicidad a sus labores y resultados. También recomendaron adoptar medidas para asegurar que el Código de Conducta de la CGR incluya acciones específicas y detalladas sobre las consecuencias y sanciones que pueden establecerse, en caso de incurrir en actos de corrupción (OEA, 2017).

En suma, esta última sesión permitió examinar los avances en la implementación de los cambios sugeridos en el informe de la Segunda Ronda, y

examinar las acciones que ha realizado el Estado panameño en relación con la capacitación de los funcionarios públicos.

2.3. Avances del Estado de Panamá en el combate a la corrupción, conforme a las evaluaciones emitidas por el Comité de Expertos del MESICIC

Con la finalidad de revisar los principales avances del Estado de Panamá en el combate a la corrupción, se revisarán tanto los informes emitidos por dicho país, como los documentos elaborados por el Comité de Expertos del MESICIC, en donde se deja de manifiesto el estado de avance de la República en la incorporación de mecanismos para erradicar este fenómeno.

Una de las recomendaciones de la primera ronda fue fortalecer la implementación de leyes y sistemas reglamentarios en lo que respecta al surgimiento de conflictos de interés, y se sugirió definir la noción de servidor público, bajo lo establecido por el artículo 1° de la Convención, por lo que el Estado panameño reformó el Artículo 299 de la Constitución para cumplir con esta sugerencia. Además, se sugirió capacitar a los servidores públicos sobre las normas de conducta, incluyendo aquellas relacionadas con conflictos de interés, así como incrementar la participación social del “Plan Nacional de Integridad”, por lo que Panamá puso en marcha el programa “Valores en Acción”, con la finalidad de reforzar la práctica de valores en el desempeño de la función pública. También,

en junio de 2008 se realizó el lanzamiento oficial de un portal en donde se despliega un manual de buenas prácticas para guiar el comportamiento de la administración pública panameña (OEA, 2008).

Para fortalecer la puesta en marcha de sistemas reglamentarios con respecto a conflictos de intereses, en este mismo año, Panamá organizó la “Jornada de Promoción de la Integridad en el Ámbito Público y Privado”, y se publicó la primera convocatoria al “Premio Prisma”, cuyo principal objetivo fue la implementación de un sistema de incentivos para la puesta en marcha de las mejores prácticas, sobre integridad en la administración pública panameña. Asimismo, se publicó el Volumen 2° de la revista “Transparencia y Cambio”, la cual pertenece a una serie de publicaciones sobre la ética en la gestión pública (OEA, 2008).

A pesar de que el Estado panameño realizó importantes avances en la prevención y resolución de conflictos de interés en el año 2008, hasta el año 2017 se pudieron retomar algunas acciones para enfrentar esta problemática. Durante la Quinta Ronda de análisis, uno de los temas examinados fue la existencia de instrucciones claras al personal de la administración pública, que permitan garantizar la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades. Esto permite que los servidores públicos identifiquen y prevengan conflictos de interés potenciales, con la finalidad de evitar infracciones. Así, la República de Panamá seleccionó a la Contraloría General de la República (CGR), a la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) y a la Dirección General de Carrera Administrativa (DGCA) para ser los organismos que el Comité

examinaría respecto a dicho tema. En el caso de la CGR, dicho organismo implementó un sistema de capacitación de servidores públicos, que busca familiarizarlos con respecto a las normas y responsabilidades que deben respetar, y para que identifiquen posibles conflictos de interés. Sin embargo, el Comité determinó que el Código de ética y Conducta que presentó el Estado no especifica las acciones en las que no deben incurrir los servidores, los riesgos de corrupción que pueden suscitarse en el desempeño de sus labores, ni tampoco las sanciones o consecuencias por realizar prácticas corruptas. Es por esto que se enfatizó en la necesidad de elaborar un Código más detallado, que permita salvaguardar la integridad del funcionario y proteger la legitimidad del gobierno (OEA, 2017).

A su vez, en el informe de 2017 que proveyó la República de Panamá, se establece que dicho Estado está trabajando en la elaboración de un proyecto de ley, cuyo principal fin es: 1) prevenir el surgimiento de prácticas corruptas en el desempeño de la función pública, tanto a nivel nacional como internacional; 2) Reprimir prácticas como el clientelismo y el nepotismo; 3) regular conductas de los funcionarios, de acuerdo con reglas, principios, obligaciones, garantías, procedimientos y sanciones que procuren su correcta actuación; 4) garantizar el cumplimiento de deberes éticos y jurídicos por los servidores públicos; 5) garantizar el respeto del deber social, que permite preservar la confianza que las personas depositan en aquellos que gestionan el cumplimiento del interés común; 6) asegurar procesos transparentes durante la actuación del funcionario público; 7) restituir la independencia fiscal y de control mutuo de los órganos del Estado. Dicho mecanismo aún forma parte de los pendientes que debe solucionar el

Estado panameño, para asegurar el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el Comité de Expertos del MESICIC.

Sobre las normas de conducta que permiten garantizar la preservación y el uso correcto de los recursos que administran los servidores públicos, el Comité sugirió fortalecer la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la CGR, a lo que Panamá respondió con la capacitación de 74 funcionarios de 44 instituciones, mediante el Diplomado de Auditoría Forense y Control de la Gestión Pública. También se puso en marcha un acuerdo entre la Asociación Panameña de Examinadores de Fraude (APEF) y la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Transparencia Contra la Corrupción, el cual tiene como finalidad realizar capacitaciones conjuntas y acciones de control y prevención de la corrupción (OEA, 2008).

En este mismo año se puso en marcha una evaluación de la gestión del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción y su Secretaría Ejecutiva, a fin de evaluar los avances realizados y conocer sus fortalezas y debilidades. Con esto, se buscaba trabajar en lo que respecta a la evaluación integral de las funciones que realiza la Dirección Nacional contra la Corrupción. De igual modo, el Comité sugirió desarrollar mecanismos para recibir solicitudes de transparencia y, en respuesta a esta recomendación, el Estado panameño aprobó la Ley N°15 de febrero de 2008, cuyo objetivo es asegurar que todo proceso judicial sea almacenado en soportes técnicos. También se creó el “Proyecto de Modernización de la Plataforma Tecnológica Institucional” del

Registro Público de Panamá, que permite a los usuarios acceder a los servicios que brinda dicha entidad. Para transparentar los mecanismos de empleabilidad en el sector público, Panamá creó el programa “Bolsa Electrónica de Intermediación Laboral”, que consiste en una herramienta que facilita a la ciudadanía el acceso a información para ingresar al Servicio Público de Empleo, así como el “Proyecto Sistema Integrado de Información” del Ministerio de Relaciones Exteriores, que tiene la finalidad de facilitar la comunicación entre la Cancillería y los ciudadanos (OEA, su.cit.).

En 2008 también se incorporaron algunas acciones para satisfacer las recomendaciones de la segunda ronda de análisis. Por ejemplo, para fortalecer los sistemas de adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, la Dirección General de Contrataciones Públicas inició el proyecto de transformación de la plataforma “Panamacompra”, el cual permitió automatizar el proceso de compras, así como integrar los sistemas financieros y de control, tales como firmas electrónicas y órdenes de compra, etc. (OEA, 2008). También se hizo caso a la recomendación de fortalecer los procedimientos para la contratación transparente de los funcionarios públicos de la carrera judicial, ya que, de mayo a junio de 2008, se instauró un nuevo sistema de gestión de recursos humanos del órgano Judicial.

Posteriormente, el informe de 2009 da cuenta de algunos avances realizados para cumplir con las recomendaciones de las Rondas 1ª y 2ª. Así, por ejemplo, se brindó autonomía al Tribunal de Cuentas, para fortalecer la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la CGR, cuya finalidad es el procesamiento de las

denuncias sobre irregularidades en el manejo de fondos públicos. Además, se reestructuraron las funciones del Consejo Nacional de Transparencia, a fin de que no sólo emitiera propuestas y estudios sobre el fenómeno de la corrupción en Panamá, sino que sus facultades fueron encaminadas hacia la detección, investigación, denuncia y sanción de los actos de corrupción. También se registraron acciones para fomentar la participación de la sociedad civil en los esfuerzos anticorrupción, puesto que se creó la Oficina de Concertación y Participación Ciudadana, cuya finalidad es promover y coordinar la acción ciudadana en esta materia.

Finalmente, se emprendieron medidas para fortalecer los sistemas de contratación de servidores públicos y, a manera de ejemplo, es posible citar que la creación de la ley N°43 del 30 de julio de 2009. Su creación tuvo como finalidad regular el servicio profesional de carrera de la administración pública. Dicha ley estableció como mecanismo único de ingreso a la carrera administrativa el denominado “Procedimiento Ordinario”; es decir, el sistema de concursos. A su vez, la Ley N°43 eliminó el “Procedimiento Especial”, por medio del cual era posible ingresar a la administración pública sin concurso ni verificación de cumplimiento de los requisitos básicos exigidos por las vacantes. Asimismo, otorgó la responsabilidad a la Dirección General de Carrera Administrativa y a la entidad nominadora de expedir manuales ocupacionales, con el objetivo de eliminar la posibilidad de brindar privilegios discriminatorios entre los servidores públicos, al momento de publicar los concursos (OEA, 2009). Esta Ley también

modificó el número de miembros de la Junta Técnica y Rectora, así como el número de servidores de la Junta de Apelación y Conciliación.

De igual modo, se eliminó la posibilidad de que, aquellos que gocen de jubilación o pensión, puedan adquirir el estatus de servidores públicos de carrera administrativa, y se estableció como mecanismo único de ingreso a la Carrera Administrativa, los concursos (OEA, 2009).

En lo que respecta a los avances registrados por el informe de 2010, la República de Panamá fomentó la adopción de códigos de ética en instituciones como la Secretaría Nacional de Ciencias y Tecnologías, y la Corte Suprema de Justicia adoptó la Oficina de ética Judicial del órgano Judicial, con la finalidad de prevenir el surgimiento de prácticas corruptas. También se emprendieron acciones para facilitar el acceso a información pública, las cuales se focalizaron en la creación de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, la cual tiene la facultad de promover el uso óptimo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), para modernizar la gestión pública. En lo que respecta al fortalecimiento de los sistemas para contratar funcionarios del poder Legislativo, la Ley N°4 de 2010, que modifica a la Ley N°12 de 1998, permitió que se le otorgara al Presidente de este órgano la capacidad de destituir del régimen de carrera, a los servidores públicos que no cumplan con sus deberes.

Para el 2017, el 10° informe de avances mostró mejoras importantes en las áreas de “apertura de la información”, “protección de denunciantes” y “Cooperación Internacional”. En el primer caso, Panamá desarrolló el proyecto

“Datos abiertos”, el cual está a cargo de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), que pretende fortalecer la capacidad del país para proporcionar acceso a la información por parte de la ciudadanía. En el área de “protección de denunciantes”, Panamá buscó la adopción de medidas para brindar protección a las personas que denuncian delitos contra la fe pública y la administración. Dicho proyecto se encaminó a desarrollar un marco jurídico necesario para asegurar la protección de funcionarios que testifiquen, denuncien, querellen o participen en los procesos judiciales contra servidores públicos, que hayan incurrido en la comisión de delitos contra la administración pública. Finalmente, el ámbito de la “Cooperación Internacional”, Panamá y la República de Mauritania fueron asignadas para evaluar a la República de Mauricio, en lo que respecta a las acciones ejercidas para cumplir con el mandato de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (OEA, 2017).

Finalmente, el 11° informe de avances establece que el Estado panameño creó una plataforma digital de Gobierno Abierto, la cual fungirá como una herramienta de transparencia y participación ciudadana, que brindará la posibilidad de conocer las acciones que ha realizado el Estado para combatir la corrupción. También se dejó de manifiesto el desarrollo del sistema electrónico “Panamá 3” que integrará todos los servicios del actual sistema de compras. Este nuevo sistema pretende apoyar a la Administración Pública en la modernización de los procesos de gestión del gasto (OEA, 2019).

Como puede observarse, desde el ingreso de la República de Panamá al MESICIC, se ha realizado una serie de mejoras a la Administración Pública panameña para cumplir con los compromisos establecidos en la Convención Interamericana contra la Corrupción; sin embargo, aún queda un largo camino por recorrer en el combate de este fenómeno, sobre todo en lo que concierne a la prevención y resolución de conflictos de interés. Por ende, en apartados subsecuentes se examinarán las acciones realizadas en este ámbito, para analizar las fortalezas y debilidades en la instrumentación del MESICIC para la regulación de conflictos de intereses.

A manera de antecedente, cabe mencionar que el abordaje que se hará de los conflictos de interés en la administración pública se realizará a través de la lente de la denominada “ética pública”; es decir, de los deberes y obligaciones de aquellos que desempeñan el rol de funcionarios públicos. Esta disciplina es esencial para abordar dicho fenómeno, porque su carácter normativo dicta los criterios que deben guiar el actuar del servidor público para realizar sus funciones con miras a garantizar el bien de la comunidad. Así, la ética pública permite al funcionario reflexionar sobre la magnitud del daño que ejerce el no declarar conflictos de interés potenciales o emplear los privilegios derivados de este, para la obtención de resultados que beneficien a la ciudadanía (Lindor, 2019).

Por otro lado, se debe tomar en cuenta que la efectividad de la implementación de los lineamientos de la CICC en Panamá y las recomendaciones del Comité de expertos dependen de la calidad democrática del país y del poder de la sociedad

civil. Uno de los factores clave para determinar la salud democrática de un Estado son los niveles de participación de su ciudadanía; en el ámbito electoral, el promedio de participación en los procesos electorales, desde 1994, ha sido de 75%, porcentaje similar al promedio del total de los Estados de América Latina (CIEPS, 2019). Sin embargo, la participación no sólo se limita a emitir el voto, puesto que se requiere que los ciudadanos se involucren en los procesos de formulación, monitoreo y evaluación de políticas públicas anticorrupción, para impulsar las agendas regionales en esta materia.

De tal modo, si se considera que la participación ciudadana ha sido débil en las últimas décadas en Panamá —para el periodo 2016-2017, sólo un 7.2% de los panameños reportó estar involucrado en asociaciones de la sociedad civil o grupos políticos (CIEPS, 2019)—, entonces existe un resquemor legítimo ante la implementación efectiva de las recomendaciones emitidas por el Comité de Expertos. A esto se suma que la tendencia de los gobiernos panameños hacia la sociedad civil, en las últimas décadas, ha sido la de incrementar mecanismos de restricción y control que restringen su actuar (Alianza Ciudadana Pro Justicia, 2011); esto es palpable al observar las reformas que se han realizado con respecto a las limitaciones a su reconocimiento jurídico y control de fiscalización. De tal modo, con una sociedad civil restringida y debilitada, resulta difícil que se pongan en marcha mecanismos de incidencia para presionar a las administraciones a impulsar la agenda regional anticorrupción.

2.4. La regulación de conflictos de intereses en la administración pública panameña

Antes del ingreso de Panamá al MESICIC, la problemática de los conflictos de interés se abordó con poca profundidad. Por sí mismo, el conflicto de interés no constituye un delito de corrupción; sin embargo, puede llegar a generar este tipo de conductas, debido a que el servidor público tomaría decisiones en función de sus propios intereses, y no considerando el bienestar de la ciudadanía. En la gestión de estos conflictos, las acciones de prevención tienden a reducir costos económicos y temporales relevantes, y su aplicación es más efectiva que la imposición de sanciones. A pesar de que ambos elementos son importantes para promover los principios del buen gobierno y la lucha anticorrupción, la mejor forma de garantizar la prevención de decisiones corruptas es indicar la distancia exacta que debe haber entre los intereses públicos y privados, con la finalidad de limitar el surgimiento de conflictos entre ambos; es decir, para evitar que un servidor pueda tomar decisiones que partan de intereses ajenos a los de la sociedad panameña.

Cabe notar que, al igual que la mayoría de los países, el Estado panameño comenzó a dirigir la lucha anticorrupción mediante reglamentos penales. Así, en el Título X del Código Penal (art. 334 a 335) se establecen los delitos en los que puede incurrir un servidor contra la administración pública, los cuales van desde el abuso de autoridad, el enriquecimiento ilícito e infracciones por incumplimiento de los deberes de los funcionarios. Sin embargo, como se mencionó previamente,

la aplicación de sanciones puede resultar insuficiente, sobre todo para regular conductas que puedan generar actos de corrupción en el futuro, como los conflictos de interés (La Prensa, 2013).

Para regular esta materia, Panamá aprobó, en diciembre de 2004, el Decreto Ejecutivo N°246, por medio del cual se dictó el “Código de ética de los Servidores Públicos” que trabajan en las entidades del Gobierno Central. En su artículo 39, éste señala que el servidor público no puede mantener relaciones ni aceptar situaciones en las que sus intereses laborales, personales, económicos o financieros puedan estar en conflicto con el cumplimiento de sus funciones y deberes, con el objetivo de resguardar el principio de equidad y preservar la independencia de criterio. Además, dicho numeral especifica que tampoco se permite administrar, dirigir, asesorar, patrocinar, representar ni prestar servicios a personas que detenten privilegios o concesiones, o que sean proveedores del gobierno panameño. A su vez, se proscribe la posibilidad de mantener conexiones que conlleven obligaciones o beneficios con entidades directamente fiscalizadas por el órgano en el que se encuentre realizando sus funciones.

Por otra parte, el artículo 40 indica la necesidad de excusarse y abstenerse de ser parte de aquellos casos en los que pudieran suscitarse conflictos de intereses, así como el deber de notificar al superior jerárquico sobre dicha situación potencialmente conflictiva. En este sentido, el artículo 41 destaca que el funcionario no debe beneficiarse del nombramiento de su cónyuge, pareja de unión sexual u otros parientes pertenecientes al 3° grado de consanguinidad o

segundo de afinidad. También, se deberá abstener de ejercer la función pública en la misma unidad administrativa que mantenga relaciones con aquel organismo dedicado a la fiscalización o control de la entidad a la que pertenece el funcionario, así como en las que trabajen personas que mantengan los vínculos de parentesco especificados anteriormente.

En dicho documento también pueden encontrarse disposiciones para regular la acumulación de cargos y la priorización en la gestión de trámites. Estas situaciones se encuentran normadas en los artículos 42 y 43, y el primero menciona que el funcionario que se encuentre desempeñando un cargo en la Administración Pública, no podrá ejercer un nuevo puesto en el ámbito nacional o municipal. A su vez, el artículo 43 indica que los funcionarios no pueden patrocinar o efectuar trámites o gestiones administrativas, cuando mantengan vínculos con la institución en la que se desempeñan.

Las sanciones asociadas a la comisión de estos delitos se encuentran estipuladas en los artículos 44 y 45. El primero determina una sanción administrativa, con amonestación escrita o verbal, así como la posibilidad de suspensión o destitución del cargo. En cuanto al procedimiento que debe seguirse si existe violación al Código de Ética, los responsables de cada entidad deben poner en marcha el procedimiento administrativo que corresponda, según el grado de violación a dicho código. Si se llegara a determinar la existencia de un acontecimiento punible contra el Estado panameño, el responsable del organismo deberá declarar el acontecimiento ante la autoridad competente.

Posteriormente, como resultado de las recomendaciones emitidas por el Comité de expertos del MESICIC, se aprobó en septiembre de 2008 el Capítulo II de Ética Judicial sobre Normas de Conducta. Este documento tiene como finalidad mantener las condiciones de excelencia bajo las cuales debe desempeñarse el órgano judicial panameño, y velar por el cumplimiento del principio de legalidad y justicia. Por lo que se refiere al ámbito de los conflictos de intereses, el numeral 20 de este código determina que los funcionarios no deben aceptar favores ni regalos de los abogados o litigantes que ejerzan ante su tribunal, y de ninguna persona cuyos intereses puedan afectar el resultado de los procesos judiciales (UNODC, 2018).

A pesar de que estos dos instrumentos significaron avances relevantes en la prevención de la corrupción, a través de la regulación de los conflictos de interés, en la normativa panameña no se especifican, explícitamente, las acciones o conductas que pueden calificarse como potenciales conflictos de interés. Por tanto, en agosto de 2014, la diputada independiente Ana Matilde Gómez presentó el anteproyecto de Ley N°58. Éste se propuso regular los conflictos de intereses en el servicio público (OGP, 2017).

Luego, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) organizó cinco mesas de trabajo con miembros de la sociedad civil e instituciones públicas, entre diciembre de 2015 y junio de 2017, para desarrollar una propuesta de reforma al Código de ética. Dichas mesas de trabajo finalizaron en la segunda mitad de 2016, y contaron con una extensa participación de la

sociedad civil. En estas se discutieron aspectos como los criterios para definir aquellas conductas que son antiéticas, y la forma en la que se establecería la responsabilidad de los servidores públicos que incurrieran en actos de este tipo.

A la par de la redacción del informe de Fin de Término de estas sesiones, ANTAI estudiaba la propuesta final que se entregaría al gabinete y también se dedicó a la elaboración del “Código de Pautas éticas”, el cual fungiría como un anexo del Código de ética, que obligaría al presidente y funcionarios públicos de alto rango a cumplir con normas de probidad y transparencia. Dicho documento se sumaría al paquete de leyes anticorrupción que sería presentado ante la Asamblea Nacional en diciembre de 2016, en el cual se incluiría un proyecto de Ley sobre Conflictos de Interés (OGP, 2017). La propuesta estuvo dirigida al surgimiento de incompatibilidades en la función pública de autoridades de alto rango, pues proscribió la ocupación de cargos en Juntas Directivas por parte de dichas autoridades. También prohibió su registro como representantes de empresas privadas; su participación como accionarios, tanto de manera directa como indirectamente, cuando se encuentren desempeñándose en instituciones públicas. Dicha proscripción también se aplica sobre entidades privadas receptoras de recursos económicos del Estado (UNODC, 2018).

Después, la ANTAI sugirió un conjunto de reformas a la Ley N°6 de transparencia de enero de 2002, en las cuales se destaca la inclusión del Capítulo IX, que define nociones importantes sobre el conflicto de interés. En la actualidad, dicho fenómeno es definido por el Código de ética; no obstante, las propuestas

presentadas por ANTAI enfatizaron la necesidad de homologar criterios y establecer una ley relativa al conflicto de interés. En lo que respecta al contenido de este capítulo, en éste se incluye la definición de conflicto de interés, las conductas que conducen a su surgimiento, así como la imposibilidad de estar al frente de más de una dependencia. Asimismo, se indica en la información de publicación obligatoria, el presupuesto aprobado para el año fiscal en curso, los estudios de factibilidad, los traslados y cambios de partida, etc.

Además, en el artículo 28 se prohíben las siguientes acciones en materia de conflictos de interés: 1) mantener relaciones y ser parte de situaciones en las que los intereses personales, económicos, laborales o financieros puedan entrar en conflicto con las funciones y deberes del servidor público; 2) representar, administrar o prestar servicios a personas que posean concesiones del Estado, 3) tener intereses que afecten el incumplimiento de las responsabilidades del servidor público. De igual modo, se especifica que ningún servidor puede participar como representante de la administración pública en negocios del Estado en caso de involucrar un interés financiero para sí mismo o para cualquier organización de la que sea parte (UNODC, op.Cit.).

A esta iniciativa se agregó el anteproyecto de ley presentado por el diputado independiente, Gabriel Silva, en septiembre de 2019. Para justificar la presentación de dicha iniciativa, Silva explicó ante la Asamblea Nacional, que Panamá obtuvo una puntuación de 37 en el índice de percepción de la corrupción del 2018, siendo 100 el menos corrupto y cero el más corrupto. Ante esto, el

diputado independiente mencionó que la falta de legislación en materia de conflictos de interés favorece, por ejemplo, el hecho de que servidores públicos velen por los intereses de superiores jerárquicos con los que guardan parentesco. A su vez, argumentó que un alto cargo facilita la contratación de empresas en las que los funcionarios tienen intereses, incluso una vez cesados del puesto (TVN NOTICIAS, 2019).

Asimismo, Silva recordó que ya existían propuestas semejantes (aquellas presentadas en 2014 y 2018) en el pasado, pero ninguna se ha aprobado, a pesar de las constantes peticiones de asociaciones, gremios, organismos internacionales y ciudadanos particulares. También sostuvo que dicho proyecto de ley busca prevenir y regular el surgimiento de conflictos de intereses, al indicar medidas de detección temprana; señalar la dedicación exclusiva a los deberes del cargo público; establecer la responsabilidad de abstención del motivo cuando pueda surgir un potencial conflicto de interés; regular la contratación de familiares, así como al proponer la creación de una Oficina Especializada de Conflictos de Intereses.

El proyecto de ley está constituido por siete capítulos, y en el primero se definen los términos generales que serán reglamentados en los títulos posteriores. Una distinción importante que se realiza en dicho apartado, es la diferenciación entre “conflicto de interés” y “conflicto de interés aparente”. El primero se produce cuando el interés personal de quien ostenta el cargo de servidor público se enfrenta con las obligaciones y deberes de la función pública, mientras que el

segundo hace referencia a la existencia de un interés personal que no necesariamente tendrá influjo en el servidor público, pero podría dar lugar a que otros consideren que puede afectar el cumplimiento de sus deberes.

A su vez, el capítulo 2 hace mención a las reglas de conducta, las prohibiciones, obligaciones e incompatibilidades que pueden presentar los funcionarios públicos durante el ejercicio de su cargo. Sobre este punto, el apartado posterior señala que los altos cargos del Estado emitirán una declaración jurada de intereses particulares, en la cual se mencionen los cargos en donde se desempeñó durante los años previos a su toma de posesión. Para lograr esto, en el capítulo IV se indica la necesidad de que cada institución pública cuente con un manual de conducta en donde se establezcan y apliquen mecanismos adecuados para detectar posibles conflictos de interés.

Con la finalidad de hacer valer las normas de la presente ley, el capítulo V establece la creación de la “Oficina Especializada de Conflictos de Interés”, cuya responsabilidad es desarrollar informes y observar que los funcionarios públicos cumplan con sus obligaciones, las cuales se detallan en el capítulo VI de la presente ley, así como las sanciones correspondientes. Finalmente, el capítulo VII apunta que la presente ley entrará en vigor en los seis meses posteriores a su promulgación en la Gaceta Oficial.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

El presente estudio es de naturaleza cualitativa; de corte no experimental y de tipo aplicado. Su carácter cualitativo radica en el hecho de que utiliza el método inductivo para la exploración y descripción del objeto de estudio seleccionado; esto implica que el análisis va de lo particular a lo general (Hernández-Sampieri, 2014). Para la propuesta de investigación que aquí se enuncia se empleará el método inductivo para abordar el problema de la corrupción en el escenario internacional, tomando como punto de partida la instrumentación del MESICIC al interior de Panamá.

Cabe mencionar que se trata de una investigación no experimental, porque no se pretende controlar las variables de estudio para obtener un resultado determinado. En contraste, se buscará examinar la relación e interacción que mantienen las variables entre sí. Finalmente, se trata de un estudio aplicado, porque se describirá la situación actual del fenómeno de estudio, con la finalidad de contribuir a su resolución y/o mejora. En este caso, el objetivo que se pretende lograr es generar una serie de medidas normativas, políticas y procedimentales, que permitan mejorar la instrumentación continua del MESICIC al interior de Panamá, específicamente, para garantizar la efectiva regulación de los conflictos de intereses en la administración pública panameña.

La herramienta de recolección de información que se usará será la técnica de investigación documental, la cual consiste en la selección de materiales bibliográficos, leyes, textos periodísticos, etc., que forman parte del estado de

conocimiento de un determinado tema de investigación (Hernández Sampieri, op.Cit.).

En general, las variables que guían esta investigación son: 1) la variable independiente está representada por las medidas normativas, políticas y procedimentales, que forman parte de las recomendaciones no atendidas del MESICIC de las rondas 2004, 2007, 2010, 2013 y 2017; 2) la variable dependiente es la regulación de conflictos de intereses en la administración pública panameña.

**CAPÍTULO 3. VALORACIÓN SOBRE LAS FORTALEZAS Y
DEBILIDADES EN LA INSTRUMENTACIÓN DEL MESICIC POR EL
ESTADO PARTE DE PANAMÁ**

CAPÍTULO 3. VALORACIÓN SOBRE LAS FORTALEZAS Y DEBILIDADES EN LA INSTRUMENTACIÓN DEL MESICIC POR EL ESTADO PARTE DE PANAMÁ

3.1. Análisis de las fortalezas y debilidades en la instrumentación del MESICIC para la regulación de conflictos de intereses en la administración pública panameña

Las dinámicas de corrupción administrativa no sólo implican el aprovechamiento de intereses públicos por intereses privados, sino que se trata del aprovechamiento total de lo particular por lo público y comunitario, lo cual no sólo afecta el desempeño de los deberes del servidor, sino también la consecución de los intereses colectivos de la población. En contextos en donde la institucionalidad pública es manipulable, existe una mayor probabilidad de escándalos de corrupción y prácticas de encubrimiento de este fenómeno. El Estado panameño muestra señales de una institucionalidad débil en materia anticorrupción, lo cual ha afectado tanto la legitimidad de las instituciones políticas panameñas, como el desarrollo económico del país. Leis (2009) estima que, de haberse presentado una disminución importante en el fenómeno de la corrupción administrativa en Panamá, entre 1990 y 1997, el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) se hubiera acrecentado en 2%, y se hubiera registrado un incremento de 633 dólares adicionales en los ingresos individuales.

Con tales consideraciones, es posible reflexionar sobre las grandes pérdidas en calidad de vida, salud, educación y oportunidades que se registraron ante la falta de acciones contundentes contra esta problemática. Esto no es de extrañarse si se toma en cuenta que instituciones tan relevantes para combatir la corrupción,

como lo es el poder judicial panameño, están cooptadas por los intereses partidistas. A manera de ejemplo, puede citarse el hecho de que el proceso de selección y nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema está determinado por la discrecionalidad de la autoridad nominadora, y no se priorizan los atributos académicos y méritos laborales de los candidatos, cuestión que afecta la imagen de autonomía del poder Judicial y crea un aura de resquemor en la población hacia el régimen de carrera.

Lo anterior puede corroborarse en el hecho de que, en 2018, Panamá fue el quinto país con mayor índice de percepción de corrupción en América Latina, de acuerdo con estimaciones de la organización “Transparencia Internacional”. A su vez, el presidente de dicha organización, Carlos Barsallo, señaló que en la capital panameña la sensación de corrupción registró 56 puntos porcentuales en el 2019, por encima del 52% que se registró en 2017 (EFE, 2019). De tal suerte, estos indicadores enfatizan la necesidad de emprender medidas radicales para prevenir y sancionar actos de corrupción, sobre todo teniendo en cuenta los actuales escándalos de corrupción que se suscitaron en el país en años recientes—recuérdese el caso de “Los Papeles de Panamá”. Teniendo en cuenta este contexto, es necesario remarcar la importancia de las convenciones anticorrupción y los mecanismos de revisión de pares anticorrupción, para diagnosticar, mitigar y erradicar las consecuencias de este fenómeno en la administración pública panameña.

Las convenciones anticorrupción, por su parte, brindan un marco legal y administrativo, que permite determinar las conductas que deben criminalizarse; por ejemplo, la malversación, el peculado, el tráfico de influencias, etc. Así, las convenciones ejercen presión interna entre pares sobre los organismos gubernamentales, con la finalidad de que cumplan con los criterios establecidos; además, son una herramienta importante para la sociedad civil y el ciudadano, ya que les permite exigir la rendición de cuentas a sus gobiernos sobre su desempeño en el cumplimiento de los principios de este documento. De tal modo, las convenciones anticorrupción favorecen el fortalecimiento institucional de los Estados, porque los compromete a velar por la legalidad y eficiencia de sus actuaciones. A su vez, los mecanismos de pares anticorrupción brindan la posibilidad de realizar diagnósticos profundos de la situación del Estado, y así emitir recomendaciones específicas para mejorar aquellas áreas en donde existen vacíos importantes. La adopción de este mecanismo también implica el monitoreo continuo de la implementación de tales sugerencias, así como la puesta en marcha de actividades de cooperación técnica, el intercambio de información y experiencias, y la puesta en marcha de buenas prácticas.

Como puede observarse, la adopción de dichas normas acarrea diversos beneficios. Sin embargo, su aplicación efectiva es uno de los grandes retos que dificulta la puesta en marcha de acciones adecuadas para erradicar las prácticas corruptas de los funcionarios públicos. Para lograr dicha aplicación efectiva, los gobiernos deben introducir nuevas legislaciones, políticas y prácticas que requieren el establecimiento de acuerdos partidistas, así como la garantía de que

existen recursos públicos suficientes para que los departamentos gubernamentales establezcan las medidas necesarias para cumplir con las obligaciones adquiridas. Esto supone un desafío constante, ya que materializar las disposiciones de la CICC y de las recomendaciones emitidas bajo EL MESICIC exige la adjudicación de recursos humanos y financieros para la exegesis y redacción de legislaciones, así como para monitorear la evolución de los anteproyectos de ley, y para ejecutar las transformaciones a los reglamentos que norman la actuación del poder ejecutivo.

Además de estos obstáculos, Transparencia Internacional (2006) resume algunos desafíos que obstaculizan la aplicación efectiva de las disposiciones de la CICC y las recomendaciones emitidas bajo el marco de desarrollo del MESICIC: 1) si los líderes de Estado y de gobierno no demuestran la suficiente voluntad política para cumplir con las recomendaciones, ante los ministros y funcionarios de alto rango, será difícil que estos tomen en serio su aplicación; 2) no brindar los recursos necesarios ni el tiempo para garantizar el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones, lo cual es usual debido a que otros asuntos de gobierno pueden desviar la atención del servidor público; 3) es probable que, si no se trata de una de las prioridades del gobierno en turno, los funcionarios ni estén dispuestos a invertir los recursos y el tiempo necesarios; 4) si existen actores políticos que se oponen a los programas para poner en marcha la lucha anticorrupción, es probable que obstruyan o ralenticen los avances en materia legislativa—si bien la firma de la convención suele ser un paso con gran popularidad, los signos de oposición comienzan a surgir en el proceso de

ratificación legislativa—; 5) el paso más controvertido es la ejecución de las leyes, pues es en este momento en donde tienen auge los movimientos de oposición; 6) desde la perspectiva multilateral, el hecho de que un país aplaze la implementación de la CICC y las recomendaciones del MESICIC, puede ser excusa para que otro tome la decisión de implementarla.

Estos puntos demuestran que las normas y prácticas políticas nacionales constituyen el principal factor del que depende la efectividad

práctica de los lineamientos de la CICC y las recomendaciones emitidas por el Comité de Expertos del MESICIC. Si no existe voluntad política para impulsar una agenda anticorrupción en las distintas instituciones gubernamentales, resultará difícil que se hagan cambios trascendentales para cumplir con las observaciones del mecanismo; además, no se debe olvidar la cultura política también es otra variable que puede facilitar u obstaculizar la efectividad de estos instrumentos. Si los arreglos institucionales al interior del aparato Estatal posibilitan u obstaculizan la utilización de recursos públicos para satisfacer intereses privados (Filgueiras, 2016), entonces, si no se suscitan coyunturas críticas que terminen con estos patrones, será difícil que surjan las condiciones para impulsar cambios estructurales, que permitan erradicar la corrupción. En su mayoría, dichos cambios pueden lograrse mediante la generación de normas y reglas que, a través de sanciones e incentivos, reduzcan los beneficios de incurrir en actos de corrupción.

Por tanto, la efectiva implementación de las recomendaciones emitidas en el marco del MESICIC sólo puede lograrse en contextos en donde existe voluntad política para luchar contra este fenómeno y, en el largo plazo, en donde se han desarrollado herramientas legislativas que reducen las probabilidades de incurrir en tales actos.

En general, uno de los pasos más arduos a la hora de materializar las recomendaciones del MESICIC, es la implementación nacional de leyes anticorrupción. En el proceso previo a la ratificación o después de ella, los Estados parte deben analizar su ordenamiento jurídico y verificar si sus regulaciones tienen coherencia con los requisitos de la convención. En caso de no ser así, se deberán adoptar nuevas leyes o efectuar reformas en las ya existentes, para armonizar el ordenamiento jurídico nacional con las disposiciones regionales. De acuerdo con Transparencia Internacional (2006), en los países americanos hay mucho trabajo que hacer en esta materia, para garantizar la coherencia entre la CICC y las leyes internas y Panamá no es la excepción a esta regla. Como pudo observarse en el apartado anterior, desde 2014, el Estado panameño ha intentado en 3 ocasiones aprobar una ley que permita regular el surgimiento de conflictos de intereses en la administración pública; sin embargo, el juego político interno ha impedido legislar en esta materia. Esto propicia que sea legítimo cuestionar la capacidad transformadora del MESICIC para garantizar la regulación efectiva de los conflictos de interés en dicho Estado—lo anterior debe considerarse a la luz de que dicho mecanismo carece de herramientas disuasorias, de carácter coercitivo, que permitan garantizar la regulación efectiva de los conflictos de interés en

Panamá; como se podrá corroborar a continuación, el MESICIC sólo es un mecanismo consultivo, en el que no existen sanciones si no se implementan las recomendaciones realizadas por el Comité de Expertos—.

Para lograr este cometido, será necesario enumerar y explicar las principales fortalezas y debilidades de esta herramienta, tanto en el ámbito general de la lucha contra la corrupción, como desde un enfoque específico que se centre en la regulación de conflictos de interés.

Una de las fortalezas generales del MESICIC es el seguimiento continuo de los compromisos asumidos por los Estados Parte, a través de rondas continuas entre pares. Como se citó en líneas previas, cada una de estas rondas implica una exégesis profunda de las disposiciones de la convención que se han implementado en el país, después de cierto tiempo, por parte de otros estados y teniendo como mediador al Comité de Expertos. El hecho de que sea un mecanismo de retroalimentación recíproca entre los países de la región, no sólo favorece el conocimiento mutuo de los actores regionales— lo cual, permite a los tomadores de decisiones mantener una perspectiva comparativa entre los avances realizados internamente y aquellos puestos en marcha por sus contrapartes, cuestión que podría ser una motivación para la mejora continua en materia anticorrupción—, sino que esta cualidad facilita el establecimiento de vínculos institucionales para realizar avances relevantes en materia de cooperación regional. Incluso, se trata de uno de los objetivos de la existencia del MESICIC, que consiste en facilitar la aplicación de actividades cooperación

técnica e intercambio de experiencias, para que el progreso interno sea resultado del apoyo intergubernamental.

También, debe mencionarse el hecho de que la revisión sea entre pares, pues también favorece la protección a los principios de no intervención, soberanía e igualdad jurídica de los Estados que están contemplados en la Carta de la OEA, cuestión que reduce el resquemor de dinámicas intervencionistas por parte de otros Estados y, en consecuencia, motiva la adopción del mecanismo. Desde esta perspectiva, esta es una fortaleza del MESICIC; sin embargo, posteriormente se verá que esta característica también reduce su nivel de efectividad en el combate a la corrupción.

Por otro lado, un punto fuerte del MESICIC es el establecimiento de diagnósticos profundos sobre la situación del Estado parte en la lucha contra la corrupción. Esto se debe a que, después de las rondas de análisis intergubernamental, el Comité de Expertos extiende un cuestionario a los Estados parte, para que se elijan aquellas disposiciones de la Convención que deben someterse a revisión, durante cada una de las rondas. Esto facilita la elaboración del informe de recomendaciones que emite el Comité de Expertos, y dicho documento contiene una serie de sugerencias concretas y específicas, que permiten a los países identificar claramente las áreas de oportunidad en las que se debe trabajar. Por si misma, la estructura del informe tiende a clarificar las necesidades específicas que tienen los Estados parte en la lucha contra la corrupción, puesto que primero se enuncian los progresos realizados

internamente y se indica si las acciones son satisfactorias o si requieren de atención adicional; también, se consideran las dificultades que haya dejado de manifiesto el Estado analizado, a fin de realizar sugerencias para la realización de acciones de cooperación técnica, que permitan superar tales dificultades. De igual modo, se contempla la evaluación del marco jurídico vigente en el Estado Parte, las adecuaciones realizadas a éste, a partir de las rondas de análisis subsecuentes, el dictamen final sobre el carácter adecuado o deficiente de dichos avances, así como las conclusiones y recomendaciones generales.

Un punto relevante de este documento, es el hecho de que guarda una sección en donde se elabora un sumario de la información recibida por parte del país a evaluar y, dependiendo de la exhaustividad de estos datos, el Comité de Expertos realiza un reconocimiento a la voluntad y disposición mostradas por el país en cuestión. Este apartado puede ser utilizado para valorar el nivel de compromiso de los Estados parte con el cumplimiento de las disposiciones del MESICIC, y para emitir llamados de atención en caso de que no exista voluntad política para garantizar la aplicación de las recomendaciones.

En relación con el punto anterior, otra ventaja del MESICIC radica en el hecho de que el cumplimiento de sus recomendaciones es un fuerte incentivo para acrecentar el “poder blando” de los estados de la región. De acuerdo con Nye (1990), dicha noción alude a la habilidad de persuasión de un Estado, sin hacer uso de la fuerza, pues se utilizan medios sutiles como el modelo social, la cultura o los valores políticos para aumentar la capacidad de negociación. De tal forma,

el poder blando se basa en la imagen que proyecta un país hacia el exterior, el alcance de su diplomacia, así como los valores políticos que defiende y proyecta. Cabe mencionar que, si bien Nye (1990) se centra en las interacciones interestatales, autores como Leylavergne y Parra (2009) han retomado su argumentación para caracterizar las relaciones de cooperación que se dan en el marco de organismos intergubernamentales como la OEA y bajo mecanismos institucionalizados como la CICC y el MESICIC. En palabras de Leylavergne y Parra (2009: 186):

“Es cierto que esta teoría se basa en una lectura hecha por Joseph NYE del poder de los Estados Unidos, de su influencia y sus alcances. Pero por qué no preguntarnos si ¿el mismo tipo de poder no puede ser encontrado en otros actores internacionales que no sean Estados? Si se parte del postulado que el poder que se refuerza mediante acciones de tipo cultural y valores universalmente compartidos se denomina Soft Power. Si al igual se observa que existen organizaciones internacionales cuya vocación primordial es justamente la defensa de valores universales como la libertad, la democracia, la igualdad...; entonces se puede hablar de Soft Power de las Organizaciones Internacionales.”

Todos estos factores modifican la percepción y el comportamiento de terceros Estados, ya que aumenta el prestigio del país en cuestión. Por ende, la aplicación efectiva de las recomendaciones emitidas por el Comité de Expertos, no sólo brinda la posibilidad de que el Estado avance en la lucha contra la corrupción, sino que proyecte una imagen positiva al exterior al alienarse con los principios democratizadores de la Organización de Estados Americanos, y al ser un referente en el combate de este fenómeno. En contraste, si el Estado no muestra avances continuos en la implementación de las recomendaciones del MESICIC, su capacidad de negociación será menor en ámbitos como el comercio entre los

países de la región, ya que los otros Estados confiarán menos en aquellos países con institucionalidad débil.

En lo que respecta a las debilidades del mecanismo en el combate a la corrupción, a pesar de que la CICC tiene un carácter vinculante que obliga a los Estados Parte a emprender acciones para garantizar el cumplimiento de sus principios, el MESICIC se caracteriza por emitir recomendaciones, cuyo incumplimiento no conlleva sanciones. Aunque esto reduce el temor de la existencia de prácticas intervencionistas por parte de organizaciones intergubernamentales, dicha situación impide que los Estados realmente se sientan obligados a seguir las recomendaciones del Comité de Expertos, por lo que generalmente estas no son tomadas en cuenta. Esto reduce la capacidad transformativa del MESICIC y le convierte en una herramienta débil para lograr que los Estados de la región contribuyan conjuntamente a erradicar la corrupción en América.

Lo anterior también impacta en el hecho de que los Estados parte no se sienten obligados a brindar información exhaustiva al Comité de Expertos sobre el contexto de corrupción en el ámbito nacional. Dicha situación dificulta la elaboración de sugerencias puntuales, que permitan a los países identificar correctamente las acciones que deben emprender para prevenir, mitigar y erradicar las prácticas corruptas.

Finalmente, el carácter no vinculatorio de las recomendaciones del MESICIC también tiene un impacto negativo en los principios democráticos de transparencia

y datos abiertos. De acuerdo con Naser (2012), la noción de “datos abiertos” consiste en una buena práctica que implica poner a disposición de la sociedad, de manera libre, datos procedentes de distintas organizaciones gubernamentales. Esto requiere que la información expuesta sea clara y veraz, con la finalidad de que el ciudadano monitoree el progreso de la administración pública. Así, el carácter no coercitivo del MESICIC impide que se establezcan formatos estrictos para que el Estado informe de manera clara los avances realizados. Esto puede comprobarse al observar los “Informes de Avances Nacional” de Panamá que se encuentran en el portal de la OEA, los cuales no mantienen un formato homogéneo para registrar los avances realizados, cuestión que genera confusión en el lector. Incluso, el informe de avance número 9, es un documento referente al Estado de Paraguay y no de Panamá, situación que refiere la falta de rigor metodológico durante la organización de esta información.

Por lo que se refiere al análisis de fortalezas y debilidades en la instrumentación del MESICIC para la regulación de conflictos de intereses en Panamá, el hecho de que las recomendaciones de este instrumento no tengan un carácter vinculatorio, propicia que los intereses políticos internos bloqueen la posibilidad de aprobar una ley que regule esta materia. Esto se ha visto con las distintas iniciativas que fueron presentadas en la Asamblea Nacional en los periodos 2004-2009 y 2014-2019, las cuales no han logrado materializarse en un documento que prevenga y sancione el surgimiento de conflictos de interés. No sólo la Organización de Estados Americanos, bajo la CICC y el MESICIC, han remarcado la necesidad de desarrollar dicho instrumento, sino que otras organizaciones

intergubernamentales como la OCDE, gremios, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos particulares han presionado al gobierno panameño para aprobar dicha iniciativa.

No obstante, no es de extrañarse que tales proyectos no se hayan tomado en cuenta, si se consideran los escándalos recientes que han permeado las fronteras de la administración pública panameña. Por ejemplo, en noviembre de 2019, se filtraron 24 gigabytes de información, en donde se muestran un conjunto de conversaciones del expresidente Juan Carlos Varela con altos funcionarios del gobierno de Panamá, en donde el tráfico de influencias y la materialización de conflictos de interés son el denominador común que caracteriza dicha evidencia (Estrella de Panamá, 2019).

Otra cuestión que constituye una debilidad del MESICIC en este ámbito, es el hecho de que las cuatro primeras rondas de análisis han sido posibles gracias a la colaboración de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción (CNTCC). A pesar de que dicho organismo había recibido la facultad—por medio del Decreto Ejecutivo N°179 de octubre de 2004— de realizar investigaciones administrativas, para rastrear potenciales conflictos de interés, dichas capacidades le fueron arrebatadas mediante el Decreto Ejecutivo N°110 de mayo de 2007 (República de Panamá, s.f). De tal modo, la información que recibió Panamá para elaborar las recomendaciones provino de un organismo centralizado y dependiente del ejecutivo nacional, cuestión que debilita la legitimidad de dicha información, así como la probabilidad de implementación de

las recomendaciones planteadas. No obstante, en abril de 2013, la Asamblea Nacional de Diputados ratificó la Ley N°33, que dio origen a la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, la cual reemplazó a la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Transparencia Contra la Corrupción (República de Panamá, s.f). Dicho organismo es una institución autónoma que fiscaliza los actos en la administración pública panameña, por lo que existen más indicios de que la información brindada al Comité de Expertos, sobre el contexto de corrupción de Panamá, sea exhaustiva y la aplicación de las recomendaciones sea más probable.

Otra cuestión que debe analizarse es la presencia de un Código de ética único que regula el actuar de los funcionarios de todas las dependencias. Si bien el mantener un código uniforme garantiza que exista homogeneidad en los criterios que nutren la ética pública del Estado panameño, también es cierto que el fomentar la adopción de lineamientos éticos por cada dependencia puede resultar benéfico para resolver dilemas específicos de cada entidad. Así, una de las debilidades del código con el que se cuenta actualmente es el hecho de que no establece instrucciones adaptadas a las necesidades de cada institución estatal; sin embargo, si se realiza un análisis costo-beneficio, debe cuestionarse si vale la pena transformar la estructura de dichas entidades para incorporar estos cambios; esto considerando los cambios requeridos a nivel legislativo, la dilación de los procesos de implementación y el nivel de disposición de los funcionarios para aceptar estas transformaciones.

Después, la ANTAI sugirió un conjunto de reformas a la Ley N°6 de Transparencia de enero de 2002, en las cuales se destaca la inclusión del Capítulo IX, que define nociones importantes sobre el conflicto de interés. En la actualidad, dicho fenómeno es definido por el Código de ética; no obstante, las propuestas presentadas por ANTAI enfatizaron la necesidad de homologar criterios y establecer una ley relativa al conflicto de interés. En lo que respecta al contenido de este capítulo, en éste se incluye la definición de conflicto de interés, las conductas que conducen a su surgimiento, así como la imposibilidad de estar al frente de más de una dependencia. Asimismo, se indica en la información de publicación obligatoria, el presupuesto aprobado para el año fiscal en curso, los estudios de factibilidad, los traslados y cambios de partida, etc.

A pesar de estas deficiencias, el MESICIC posee marcadas fortalezas, que permiten su instrumentación para la regulación de conflictos de intereses en la administración pública panameña. Por ejemplo, el Comité de Expertos emite una evaluación inicial sobre la presencia o ausencia de mecanismos normativos capaces de regular esta materia, y dicho diagnóstico implica la identificación de vacíos legales o deficiencias en los códigos ya existentes, lo cual optimiza la labor del Estado panameño de identificar las áreas de oportunidad su marco jurídico. También, dicha evaluación constituye una importante herramienta de transparencia y rendición de cuentas, puesto que la sociedad civil puede hacer uso de esta información, para poner en marcha procesos de incidencia y exigir a las instituciones reformas que subsanen los vacíos legales existentes.

Además de emitir recomendaciones específicas, el Comité de Expertos diseñó un conjunto de leyes modelo, que contienen los más altos estándares internacionales en materia de la lucha anticorrupción. De tal modo, este organismo diseñó una ley modelo para prevenir, regular y sancionar conflictos de interés, que contiene

“(…) los elementos básicos que deben contener las normas orientadas a prevenir conflictos de intereses, esto es, a las disposiciones concebidas para evitar que el ejercicio de funciones públicas se vea adversamente influenciado por los intereses particulares de quien las ejecute, de tal manera que su desempeño pueda estar en contraposición o pueda percibirse como contrario a los intereses por los que oficialmente le corresponde velar, y se pueda vulnerar con ello la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública (OEA, s.f. : 3).”

Las disposiciones contenidas en esta ley no sólo están orientadas a prever mecanismos para la solución de conflictos de interés, sino que también señalan procedimientos preventivos para evitar su surgimiento, lo cual la convierte en una herramienta profiláctica de la lucha contra la corrupción en el continente americano. La guía está dividida con base en los distintos momentos en los que pueden presentarse dichos conflictos; es decir, en el momento previo al desempeño de funciones públicas, durante su ejecución, y con posterioridad al ejercicio de las mismas. Asimismo, la ley modelo contempla recomendaciones tanto para regímenes generales que aplican a todos los poderes del Estado, como a regímenes especiales—aplicados sólo a funcionarios de determinada categoría—, y disposiciones que sólo son aplicables a particulares que desempeñan funciones públicas. Otro punto importante, es el hecho de que se detalla un apartado sobre la necesidad de declaración de antecedentes, que

permiten determinar si las características de la persona que tomará la vacante, tienden a vulnerar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y la gestión pública. Sobre este punto, también se detallan una serie de intereses particulares, que pueden generar conflictos de interés en el futuro; por ejemplo, relaciones de amistad o de negocios, participación en sociedades, actividades profesionales paralelas, etc.

Finalmente, la ley modelo que propone el Comité de Expertos contiene un apartado que enfatiza la necesidad de contar con bases de datos, en donde se registre esta información, para darle seguimiento y actualización. Por ende, este documento no sólo brinda la oportunidad a los Estados de conocer cuáles son los elementos esenciales que debe contener su marco normativo en materia de conflictos de interés, sino que el desglose por etapas permite identificar aquellas características del funcionario que pueden suscitar este tipo de problemas, y permite retomar ideas para monitorear esta información.

Tomando en consideración los puntos de este análisis, es posible concluir que la instrumentación del MESICIC en el Estado panameño, conlleva grandes beneficios para la regulación de conflictos de interés, pues funge como una guía para evaluar la calidad de los avances que ha realizado el país en esta materia; sin embargo, la falta de vinculatoriedad de su instrumentación obstaculiza su aplicación efectiva e impide que se puedan emprender acciones contundentes para contrarrestar las consecuencias de esta problemática.

DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Si bien Panamá ha hecho importantes avances para prevenir conflictos de interés en el servicio público, con la finalidad de cumplir sus compromisos con la CICC y el MESICIC, aún existen recomendaciones no atendidas que requieren la atención de la administración pública panameña para garantizar el éxito de la lucha contra la corrupción en dicha nación.

Principalmente, las tareas que aún se encuentran pendientes están relacionadas con la regulación de los conflictos de interés en Panamá; éstas tienen que ver con la falta de acciones para su prevención; la mejora de las normas vigentes que se relacionan con la materia; la elaboración de manuales de gobierno que permitan estandarizar prácticas que prevengan o mitiguen los actos de corrupción en instituciones públicas, así como la promulgación de una normativa específica dedicada a regular el conflicto de intereses en el servicio público.

Como se dejó de manifiesto a lo largo de este trabajo, la relevancia de la regulación de estos actos radica en el hecho de que se ha evidenciado que, si una persona tiene poder sobre una decisión que posiblemente podría afectarle, se vería tentada a no juzgar de manera objetiva y justa. Por tanto, la necesidad de regulación del conflicto de interés, como mecanismo para el combate a la corrupción, se centra en evitar que éste se convierta en una amenaza real: como mencionan Arellano Gault y Lepore (op. Cit.), se busca reducir la posibilidad de afectar negativamente el juicio de los servidores públicos.

Tomando en cuenta el contenido de la *Guía legislativa sobre Conflictos de Interés* de la OEA (2017), se requiere establecer normas que regulen el antes, durante y después del desempeño de las funciones públicas, para evitar daños a la imagen institucional y la legitimidad gubernamental. En el caso de las primeras, un avance relevante del Estado panameño fue la creación del programa Bolsa Electrónica de Intermediación Laboral, que consiste en una herramienta que facilita a la ciudadanía el acceso a información para ingresar al Servicio Público de Empleo. Su importancia para prevenir conflictos de interés radica en que dicha plataforma se deben colocar los datos más relevantes del candidato, lo cual reduce la posibilidad de seleccionar a personal que mantenga nexos, que puedan originar un conflicto de interés.

Con respecto de las normas que regulan el actuar de los funcionarios durante el desempeño de sus funciones, la CGR implementó un sistema de capacitación de servidores públicos que busca familiarizarlos con respecto de las normas y responsabilidades que deben respetar, y para que identifiquen posibles conflictos de interés. Sin embargo, el Comité de Expertos que el Código de ética y Conducta no especifica las acciones en las que no deben incurrir los servidores, los riesgos de corrupción que pueden suscitarse en el desempeño de sus labores, ni tampoco las sanciones o consecuencias por realizar prácticas corruptas. Por ello, se ha enfatizado la necesidad de generar un documento más detallado (OEA, 2017).

También, el informe de 2009 da cuenta de la reestructuración de las funciones del Consejo Nacional de Transparencia, a fin de que no sólo emitiera propuestas

y estudios sobre el fenómeno de la corrupción en Panamá, sino que sus facultades fueron encaminadas hacia la detección, investigación, denuncia y sanción de los actos de corrupción (OEA, 2009).

A su vez, en el informe de 2017 que proveyó la República de Panamá, se establece que dicho Estado está trabajando en la elaboración de un proyecto de ley, cuyo principal fin es regular, de manera integral, la prevención de conflictos de interés. No obstante, como se analizó en este trabajo, ésta aún es una tarea pendiente del Estado panameño.

Finalmente, en materia de las leyes que previenen conflictos de intereses con posterioridad, el Comité de Expertos del MESICIC sugirió desarrollar mecanismos para recibir solicitudes de transparencia y, en respuesta a esta recomendación, el Estado panameño aprobó la Ley N°15 de febrero de 2008, cuyo objetivo es asegurar que todo proceso judicial sea almacenado en soportes técnicos.

En general, estos avances dan cuenta del compromiso del Estado panameño para prevenir el surgimiento de conflictos de interés; no obstante, la falta de aprobación de una ley que regule de forma integral dicha materia sugiere la falta de voluntad política para generar cambios institucionales radicales que no solo mitiguen los impactos de dicho fenómeno, sino que contribuyan a erradicarlo de raíz.

CONCLUSIONES

1. El tema de la corrupción en general ocupa un lugar destacado dentro de la actual discusión pública. Por momentos se puede llegar a tener la impresión de que no existe un solo ámbito de la vida que no haya sido alcanzado por este fenómeno: el mundo artístico, deportivo, medios de comunicación, etc. Los escándalos de corrupción son noticia diaria, y afectan la credibilidad de todas las personas involucradas en estas actividades hasta tal punto que todo logro permanece en duda hasta que se demuestre que fue obtenido por méritos propios, y está libre de toda sospecha.
2. Tal es la situación actual en la que se encuentran las sociedades y sus ciudadanos. Ahora bien, la corrupción parece haber afectado de forma especialmente aguda al mundo político y económico. Se trata, sin lugar a dudas, de dos esferas que hoy en día gozan de poca reputación y credibilidad entre las personas a causa de los constantes actos de corrupción que tienen lugar dentro de ellas. Esto ha generado un clima de desinterés y enojo por parte de la ciudadanía hacia sus representantes, a los que perciben como seres lejanos a su realidad y preocupados exclusivamente en el enriquecimiento individual.
3. Este escenario es especialmente preocupante en el caso de Panamá que se encuentra entre los primeros lugares en percepción de corrupción dentro de América Latina. Es decir, que sus ciudadanos están sumamente inconformes con el comportamiento y las prácticas que han mostrado sus

representantes políticos y las instituciones encargadas de administrar los recursos del país. Ésta es una de las principales razones por las que se decidió emprender esta investigación.

4. En primer capítulo de esta investigación se expuso cómo en un mundo globalizado la corrupción se convierte en una de las principales preocupaciones los gobiernos y diversas instituciones. Esto, en la medida que los actos de corrupción representan importantes transgresiones a las leyes nacionales e internacionales que ponen en riesgo la estabilidad democrática de los estados y dificultan su pleno desarrollo social, político y económico. Afortunadamente, el propio proceso de globalización ha creado las condiciones necesarias para fortalecer la cooperación entre actores en la lucha contra la corrupción y esto lo hace a través del fortalecimiento de vínculos entre instituciones y organizaciones nacionales e internacionales que comparten esa preocupación.
5. El segundo capítulo presentamos el desarrollo histórico que ha permitido crear las condiciones e instituciones necesarias para enfrentar la corrupción desde diferentes frentes. Y entender que la corrupción administrativa es uno de los problemas más acuciantes para los países en vías de desarrollo, ya que obstaculiza su crecimiento y desarrollo económico; especialistas estiman que es una de las razones por las que, a pesar de que hay más riqueza en el mundo, ésta sigue concentrada en pocas manos. Además, dicha problemática impide el establecimiento de instituciones democráticas sólidas, puesto que los beneficios del

desempeño de la función pública se vuelcan en unas cuantas manos y se impide que la ciudadanía pueda disfrutar de los rendimientos de los bienes públicos.

6. Dado el panorama internacional actual donde las dinámicas de la globalización han exacerbado la incidencia de prácticas corruptas, se vuelve necesaria la intervención de organismos regionales e internacionales, que fomenten interacciones de cooperación internacional entre los Estados más afectados por este fenómeno. Así, desde la década de 1990, el fenómeno de la corrupción fue integrado a la agenda internacional, ante la presión de los medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil. En esta primera etapa, los Estados se mostraban reticentes a discutir mecanismos para eliminar las dinámicas de corrupción, y mucho menos mostraban disposición para establecer estándares anticorrupción; no obstante, progresivamente se fueron diseñando herramientas internacionales para persuadir a los países a ingresar en la lucha contra este fenómeno. Ejemplo de ello fue la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), así como su mecanismo de revisión de pares; es decir, el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC).
7. Dichos instrumentos son el resultado de una serie de escándalos de corrupción en Latinoamérica y, en el plano geopolítico, también son consecuencia de los intereses de Estados Unidos en la región. A pesar de

su trasfondo político, las convenciones anticorrupción como la CICC son importantes mecanismos de cooperación internacional, que fomentan la ayuda mutua entre los países, para luchar colectivamente en contra de esta problemática. Esto debido a que el presente documento indica acuerdos trascendentes sobre cooperación técnica, asistencia jurídica mutua; la designación de cargos para la observación de la Convención, así como objetivos y definiciones en materia de estrategias anticorrupción.

8. Por su parte, el MESICIC es el brazo operativo de las disposiciones de la CICC, puesto que incluye un conjunto de normas y procedimientos, al que los Estados parte añaden a su legislación interna estándares anticorrupción; presentan un documento informativo sobre sus políticas en esta materia, y establecen el diálogo con otros Estados para valorar su adecuación a los compromisos existentes. Uno de los problemas que impide la aplicación efectiva de los compromisos derivados de la ratificación del CICC y el MESICIC es el hecho de que el incumplimiento de las recomendaciones emitidas por el Comité de Expertos no supone sanciones para los Estados, pues se trata de un ejercicio consensual sobre la base del principio de cooperación entre los miembros de la OEA. También, el MESICIC busca caracterizarse por su objetividad e imparcialidad en las conclusiones que establece y en sus mecanismos de operación y, aunque mantiene un carácter intergubernamental, éste busca fomentar la participación de la sociedad civil.

9. En el caso de Panamá, dicho Estado ratificó la CICC el 20 de julio de 1998 e hizo el depósito del instrumento de ratificación un mes después del mismo año; además, el 4 de junio de 2001, suscribió su ingreso al MESICIC. Esto le obligó a someterse a un proceso de evaluación recíproca, mediante rondas secuenciales en donde se examina la forma en la que se han implementado las disposiciones de la Convención. Como se observó en apartados previos, en la primera ronda de análisis el Comité de Expertos señaló la ausencia de regulaciones sobre aquellas acciones desempeñadas por los servidores públicos, después del ejercicio de sus funciones, y mencionó la imposibilidad de realizar una evaluación integral en esta materia, debido a que Panamá no contaba con datos estadísticos sobre el tema. Además, se recomendó capacitar a todos los servidores públicos sobre normas de conducta mínimas, incluyendo aquellas que aluden a los conflictos de intereses, así como reunir información sobre casos de conflicto de intereses, para verificar cómo ha procedido el Estado panameño sobre dicho tema. Las recomendaciones en materia de capacitación fueron evaluadas en la Ronda 5 de análisis y se concluyó que los esfuerzos fueron pertinentes para cumplir las disposiciones de la CICC; no obstante, se hizo énfasis en la necesidad de dar mayor difusión a los esfuerzos y programas de capacitación, para informar a la ciudadanía sobre estos logros.
10. Después, en diciembre de 2007, se presentó el segundo informe de análisis, en el cual se revisó la contratación de funcionarios públicos; la

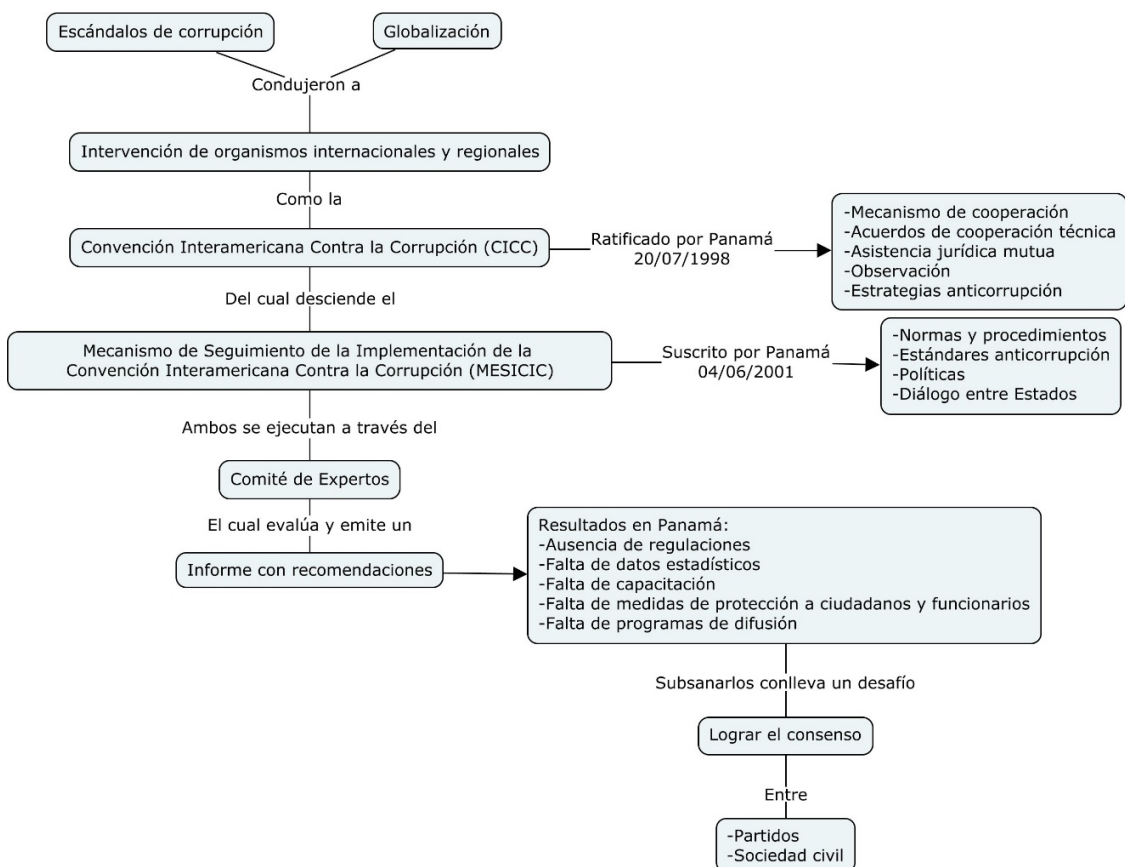
adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, así como las acciones que debe emprender el gobierno para proteger a funcionarios y ciudadanos que denuncien actos de corrupción. En términos generales, se concluyó que Panamá adoptó medidas adecuadas para mantener, fortalecer y crear dichos mecanismos en este ámbito, pero se sugirió emprender acciones para fortalecerlos, y también se recomendó continuar con la adopción de medidas para la adecuación de las entidades excluidas del ámbito de aplicación de la Ley N°22, con la finalidad de evitar la fragmentación del sistema de contratación estatal.

11. Finalmente, se determinó que Panamá no adoptó ninguna medida para fortalecer y mantener los sistemas de protección de ciudadanos y funcionarios, pero sí adoptó medidas para tipificar los actos de corrupción establecidos en el artículo VI de la CICC. Ésta ha sido hasta el momento la evolución de este tema dentro del contexto de Panamá. A partir de este punto se abre la discusión acerca de las posibilidades de mejora y las fortalezas que han demostrado las diversas medidas que se han tomado en el combate a la corrupción.
12. Como se mencionó, la aplicación efectiva de las medidas contempladas por la CICC es uno de los principales desafíos en el presente. Para lograr esto se requiere alcanzar amplios consensos dentro del país, consensos que deben involucrar a los diferentes partidos políticos, independientemente de sus ideologías, y también a grupos provenientes de la sociedad civil para llevar a cabo las transformaciones e introducir las políticas y prácticas que

se consideren necesarias. Todo esto, desde luego, sería en beneficio de toda la sociedad panameña.

En la Figura 1 puede apreciarse una esquematización de lo hasta aquí expuesto acerca de la creación de la CICC y el MESICIC como alternativas para la cooperación internacional contra la corrupción.

Figura 1. La Convención Interamericana contra la Corrupción y el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción: creación y adopción en Panamá.



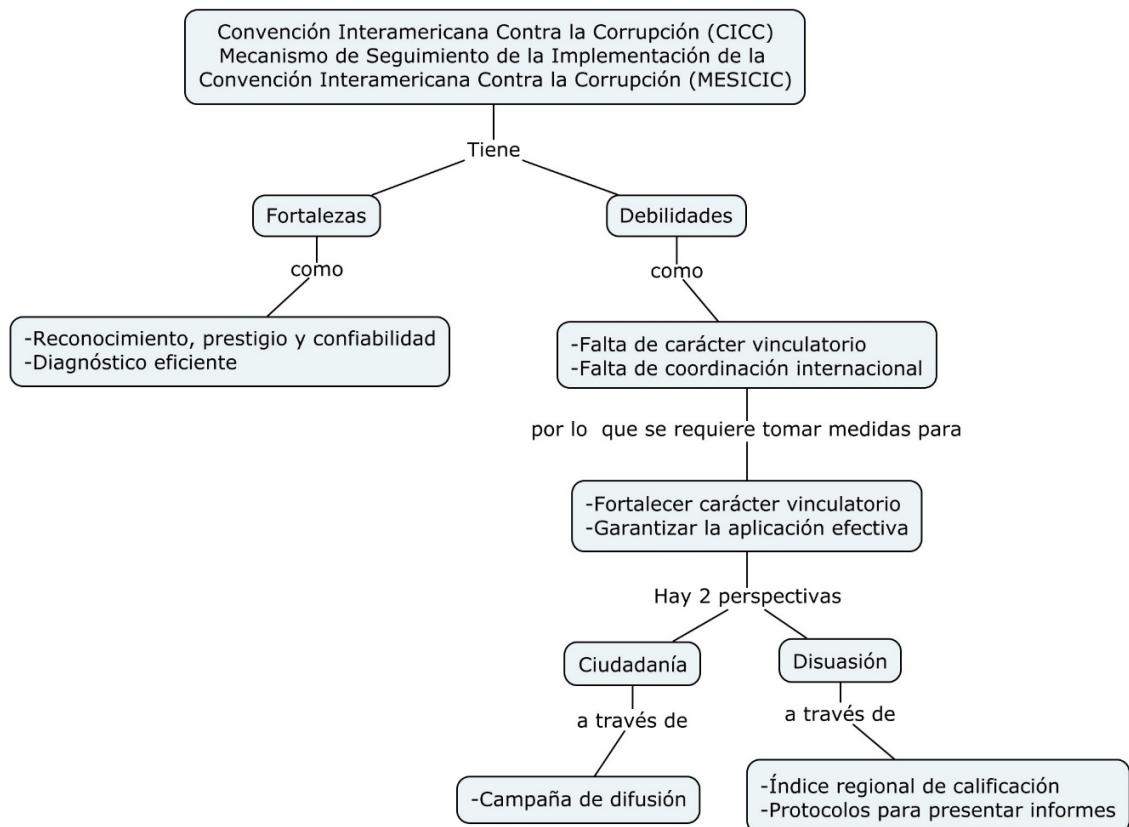
13. Uno de los grandes problemas de MESICIC es que sus recomendaciones no poseen un carácter vinculatorio por lo que su aplicación depende en buena medida de la voluntad política de las autoridades encargadas de aplicarlas. Con el tiempo se ha hecho evidente que éste es uno de los principales obstáculos que ha hecho evidente con el tiempo. Además, la aplicación de estas medidas requiere de una coordinación internacional, ya que si una de las partes involucradas se opone a ellas, retrasa su proceso de implementación o lo hace tan sólo de manera parcial o deficiente ofrece a las otras partes una excusa para actuar de la misma manera.
14. No obstante, una de las fortalezas de MESICIC que compensan parte de estas debilidades es que ha logrado un amplio reconocimiento a nivel internacional, por lo que los gobiernos muestran un interés por cumplir con ella debido a que esto les otorga prestigio y confiabilidad. De lo contrario se exponen a perder poder de negociación frente a sus pares. Además de este punto, MESICIC ha demostrado ser un instrumento eficiente para diagnosticar la situación de un Estado y poder identificar los principales problemas que enfrenta con relación al tema de la corrupción. Éste es un punto esencial, en tanto permite reconocer aquellas áreas en las que resulta prioritario trabajar para obtener resultados en el corto, mediano y largo plazo.
15. Entre las medidas que se podrían tomar a futuro dentro del caso de Panamá para mejorar el funcionamiento de MESICIC se encuentran: realizar una mayor especificación de las situaciones de conflicto de interés,

dado que en su forma actual deja un amplio margen de indefinición lo que dificulta su aplicación; de manera complementaria está el establecer un régimen de incompatibilidades donde se especifique las sanciones correspondientes y los mecanismos de aplicación; reforzar el Código de Conducta incluyendo las prácticas específicas que entran en la categoría de actos de corrupción y conflicto de interés y los riesgos potenciales a los que quedan expuestos de llegarse a incurrir en ellas. En síntesis, crear leyes que regulen los conflictos de interés en Panamá significa delimitar y definir de forma precisa cuestiones relacionadas con las incompatibilidades, inhabilitaciones y prohibiciones.

16. De manera complementaria, una buena forma de fortalecer el combate a la corrupción en Panamá y hacer más efectivas las recomendaciones de la CICC es a través del involucramiento de la sociedad civil. De tal manera, que la presión generada desde la sociedad sirva como un impulsor para acelerar y mejorar la aplicación de las diferentes recomendaciones y cambios necesarios dentro del ámbito legislativo. El combate a la corrupción es un camino largo que requiere de la participación constante de diferentes actores, tanto nacionales como internacionales, sin una articulación de todos ellos, difícilmente se obtendrán resultados positivos y duraderos. Ésta es la dirección en la que Panamá debe seguir trabajando.

En la Figura 2 se ofrece un análisis esquemático de las fortalezas y debilidades de los instrumentos analizados, así como de los aspectos necesarios para dotarlos de un carácter vinculatorio y gestionar su aplicación de manera efectiva.

Figura 2. La Convención Interamericana contra la Corrupción y el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción: propuestas para dotarles de carácter vinculatorio y gestionarles de manera efectiva



Elaboración propia con Cmap Tools v.6.04

RECOMENDACIONES PARA LA MEJORA CONTINUA DE LA INSTRUMENTACIÓN DEL MESICIC EN EL ESTADO PARTE DE PANAMÁ, ORIENTADAS A LA REGULACIÓN DE CONFLICTOS DE INTERESES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PANAMEÑA

A continuación, se detallará una serie de sugerencias, observaciones y recomendaciones, para garantizar la mejora continua de la instrumentación del MESICIC en Panamá, a fin de progresar en el diseño y ejecución de las disposiciones existentes que regulan la prevención, surgimiento y sanción de conflictos de interés. Con dicho propósito, se detallarán recomendaciones para materializar las disposiciones de la CICC y las recomendaciones emitidas bajo EL MESICIC y, posteriormente, se profundizará en las acciones que deben emprenderse para reforzar el carácter transformador del mecanismo en la regulación de los conflictos de interés en Panamá.

Recomendaciones generales

Para lograr la aplicación efectiva de los principios de la CICC y el MESICIC, se vuelve imperativa la necesidad de introducir leyes nuevas, políticas y prácticas, que exigen el establecimiento de acuerdos partidistas, así como garantizar que existan los recursos necesarios para implementar tales requerimientos. Por ende, se sugiere manejar la lucha contra la corrupción bajo el enfoque de políticas públicas y no sólo como un componente de la política de seguridad del Estado. Esto debido a las razones siguientes:

- 1) El enfoque de políticas públicas permite enmarcar la problemática a resolver como una cuestión de interés común a todos los miembros de una comunidad y, en este caso, la corrupción administrativa debe ser caracterizada como un problema complejo, cuya solución no puede ser abordada sin la intervención de todos los actores sociales. El manejo de la corrupción administrativa, bajo dicho discurso, genera mayores incentivos para establecer acuerdos entre las diferentes fuerzas partidistas de un Estado, puesto que se maneja como un problema común, que requiere la cooperación de todos los miembros de la sociedad.
- 2) El enfoque de políticas públicas brinda un cariz de transparencia al tratamiento de la corrupción y, por ende, impide que se aborde como un tema que requiere discrecionalidad, lo cual favorece la intervención de la sociedad civil en el diseño de estrategias para combatirla. Además, permite que las soluciones propuestas estén sujetas al escrutinio público, lo que facilita los procesos de retroalimentación, para brindar mejores soluciones.
- 3) Dicho enfoque favorece la toma de decisiones congruentes y consistentes, pues parte de la idea de cumplir una serie de objetivos y metas específicos.
- 4) Las decisiones para enfrentar las dinámicas de corrupción, parten de una argumentación teórica que las sustenta, por lo que existe mayor probabilidad de que sean tomados en cuenta los principios de la CICC y las recomendaciones del MESICIC, como referentes teóricos y prácticos.
- 5) Este enfoque permite la puesta en marcha de mecanismos de planeación estratégica, lo cual implica que la asignación de recursos al combate a la

corrupción sea más eficiente y efectiva. A su vez, esto permite la reducción de costos económicos y políticos.

- 6) Permite involucrar al ciudadano común en el combate a la corrupción, mediante la organización de sesiones de parlamento abierto, en donde el poder legislativo justifica y explica sus acciones y, por tanto, privilegia la participación ciudadana para la toma de decisiones en esta materia. Lo anterior podría facilitar la aprobación de una ley en materia de regulación de conflictos de interés, ante la presión de la sociedad civil en este tipo de sesiones.

En este punto, cabe mencionar que la participación de la sociedad civil es de vital importancia para garantizar la efectiva aplicación de las recomendaciones del Comité de Expertos del MESICIC. La lucha contra la corrupción requiere la colaboración entre los distintos actores que conforman una sociedad, puesto que se trata de un problema complejo que permea todas las esferas de la vida política y económica de los Estados. Olamendi (2005) sostiene que la sociedad cumple una función vital en la prevención y lucha contra la corrupción, ya que los procesos de incidencia que pone en marcha influyen en las decisiones gubernamentales, y someten a escrutinio público las decisiones tomadas por el gobierno en turno. De tal modo, se recomienda a la sociedad civil panameña tomar en cuenta las estrategias de incidencia para el combate a la corrupción que han sido propuestas por prestigiosos organismos no gubernamentales (ONGs) de rango internacional, para aumentar la eficacia de su labor. También, se sugiere poner atención a los mecanismos exitosos que han sido implementados por otras organizaciones

nacionales en sus respectivos países, con la finalidad de generar dinámicas de colaboración regional.

En el primer caso, Transparencia Internacional (op. cit.) sostiene que las organizaciones no gubernamentales pueden desempeñar un papel significativo en la promoción de la ratificación, implementación y monitoreo de convenciones y mecanismos como la CICC y el MESICIC. Sin embargo, para lograr tal objetivo, se requiere preparar un plan estratégico que identifique los temas clave en los que se debe incidir; los actores que tienen influencia en el proceso; las audiencias metas, que podrán influir en la decisión, así como los medios y materiales para difundir la estrategia de incidencia. Por ejemplo, en el caso de la fase de implementación de políticas y leyes, las organizaciones de la sociedad civil deben comprender claramente las disposiciones obligatorias y no obligatorias de la convención, para identificar si el Estado parte realmente ha cumplido los compromisos adquiridos. Además, se deben establecer los estándares mínimos internacionales, que ayudarán a evaluar el grado de efectividad de las políticas y leyes diseñadas para mitigar y erradicar los efectos de este fenómeno. Estos constituyen una herramienta útil para medir el nivel en que las instituciones gubernamentales cuentan con las garantías mínimas para prevenir, sancionar erradicar prácticas corruptas.

Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil deberán investigar los reglamentos, las leyes, prácticas y políticas existentes, para verificar su congruencia con los postulados de la CICC y las recomendaciones del MESICIC.

Para ello, pueden consultar los informes de avance por país, que se encuentran en la página web de la OEA, los cuales les permitirán conocer la opinión del Comité de Expertos sobre el estado del país en la lucha contra la corrupción. A partir de sus recomendaciones, estos organismos pueden emitir conclusiones sobre los cambios que son necesarios para avanzar en este ámbito, y elegir los temas prioritarios sobre los que versará su estrategia de incidencia. El cabildeo es una de las herramientas básicas de incidencia, y puede ponerse en marcha mediante la organización de comisiones de seguimiento que monitoreen el cumplimiento de las recomendaciones del MESICIC por parte del Estado panameño; a través de la puesta en marcha de talleres de participación ciudadana en los que se involucre a funcionarios públicos, medios de comunicación y la ciudadanía en general, para difundir la importancia la CICC y las recomendaciones del MESICIC, o al establecer alianzas estratégicas con medios de comunicación, para hacer públicos los avances del Estado en el cumplimiento de dichas disposiciones (Transparencia Internacional, op. cit.).

Las auditorías sociales son ejemplos de acciones ciudadanas que pueden favorecer la aplicación eficaz de estos mecanismos. Se trata de procesos de participación ciudadana, en donde las personas se organizan para dar seguimiento a programas, políticas públicas y proyectos institucionales, con el objetivo de democratizar los procesos de monitoreo (OEA, 2019). La puesta en marcha de estas acciones, puede motivar la voluntad política de actores locales, para ejercer presión en los funcionarios de la administración pública central para que cumplan las disposiciones del Comité de Expertos.

La efectividad de las auditorías sociales está íntimamente relacionada con la disposición de colaboración que presenten las instituciones gubernamentales panameñas, por lo que se sugiere que la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información brinde acompañamiento a dichos organismos, con el objetivo de hacer llegar sus observaciones a la administración pública central del Estado panameño. Asegurar el involucramiento de esta entidad, puede garantizar un mayor involucramiento de los funcionarios de alto rango en la lucha contra la corrupción y, por ende, la asignación adecuada de tiempo y recursos financieros para enfrentar esta problemática. Además, el brindar acompañamiento a las iniciativas ciudadanas legitima el discurso anticorrupción del gobierno en turno, lo cual reduce el margen de acción política de aquellos servidores públicos que se oponen a los programas anticorrupción. Lo anterior allana el terreno para la aprobación de leyes, reglamentos y códigos de ética, que prevengan, sancionen y erradiquen prácticas corruptas.

Finalmente, las movilizaciones ciudadanas también son una herramienta importante para ejercer presión gubernamental. No hay que olvidar los ejemplos hondureños de movilización política, que se suscitaron en mayo de 2015. Tras el destape del escándalo de corrupción del Instituto Hondureño de Seguridad Social, se inició el movimiento “Marcha de las antorchas”, el cual demandó la instalación de una Comisión Internacional Contra la Corrupción y la Impunidad. El resultado inmediato de dicho movimiento, fue el establecimiento de la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras, el cual constituyó una misión de cooperación internacional presidida por la OEA, para combatir la corrupción en

dicho Estado. Por ende, se recomienda a la sociedad civil panameña hacer uso de estas estrategias, con la finalidad de reducir el impacto de las deficiencias en la aplicación efectiva de la CICC y el MESICIC.

Otra recomendación que es importante tomar en cuenta, es la extensión de las recomendaciones del Comité de Expertos al ámbito de las prácticas corruptas en las que incurren las entidades privadas; por ejemplo, el soborno transnacional, el uso indebido de información privilegiada y el tráfico de influencias. Aunque la CICC no incorpora disposiciones específicas para este sector, es posible promover líneas de acción en este sentido, bajo el auspicio del artículo III de la CICC, numeral 10, el cual enfatiza la necesidad de establecer

“Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos, y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción (CICC, s.f.: 18).”

Cabe mencionar que la corrupción pública y privada son fenómenos complementarios, que se han recrudecido en tiempos de globalización, ante el auge de las dinámicas de libre mercado. Panamá es una de las naciones que más ha prosperado debido a las dinámicas del comercio internacional, ya que dicha nación exporta bienes y servicios equivalentes al 35% de su Producto Interno Bruto (PIB), lo cual también le permite generar divisas para importar productos que de otra forma no podría obtener (El Capital, 2014). Sin embargo, el país es víctima de delitos como el soborno internacional, el tráfico de influencias y el uso de información privilegiada, los cuales disminuyen el impacto positivo de los beneficios que acarrea el comercio internacional. Es por esta razón que resulta

necesario que la CICC y las recomendaciones del Comité de Expertos de la CICC profundicen en la regulación del fenómeno de la corrupción privada.

Como base para materializar esta sugerencia, se puede tomar en cuenta la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. Si bien este documento también se enfoca en la corrupción administrativa, su artículo 2° indica que los Estados parte deberán emprender las medidas necesarias, de acuerdo con su marco jurídico, para establecer la responsabilidad de las personas morales por el delito de cohecho de un servidor público extranjero. Además, su numeral 3° menciona que los Estados tendrán que garantizar la aplicación efectiva de sanciones proporcionales y disuasorias, de carácter no penal, por incurrir en el delito de cohecho (OECD, op. Cit.).

La aplicación de estas medidas también puede ser un punto relevante para prevenir, sancionar y erradicar las consecuencias del surgimiento de conflictos de interés. Como se mencionó en líneas previas, la corrupción privada y pública son fenómenos complementarios, por lo que deben ser abordados bajo estrategias que ataquen a ambos sectores. Así, si se identifican que un servidor público obtiene beneficios financieros por sus actividades dentro de ciertas organizaciones del sector privado, y se especifica en los documentos nacionales e internacionales en materia anticorrupción las sanciones aplicables ante la comisión de delitos como el uso de información privilegiada, entonces será posible emplear dichos mecanismos como estrategias disuasorias o, incluso, para evitar

que servidores públicos obtengan cargos administrativos si poseen tales intereses.

Ahora, resulta de vital importancia profundizar en las acciones necesarias que deben ponerse en marcha, para fortalecer el carácter vinculatorio de la CICC y garantizar la aplicación efectiva de las recomendaciones del Comité de Expertos. En líneas previas se dejó de manifiesto que la desventaja más preocupante de estas herramientas, es el hecho de que la no aplicación de las recomendaciones no acarrea sanciones para el Estado parte. Si bien esta característica facilita la adhesión y ratificación de la CICC, también dificulta la garantía de que los Estados materialicen las sugerencias emitidas durante las rondas de análisis.

Dicha situación puede ser abordada desde dos perspectivas; es decir, desde el actuar de la ciudadanía o mediante la aplicación de mecanismos disuasorios por parte de la OEA. En el primer caso, se sugiere que tanto la Organización de Estados Americanos como las entidades de la sociedad civil, generen una campaña de difusión, que permita divulgar aquellos compromisos que no han sido cumplidos por los estados parte, desde la primera ronda de análisis. Lo anterior, tiene como objetivo que la ciudadanía reconozca las deficiencias del gobierno en turno en la lucha contra la corrupción, y pueda ejercer presión para mejorar tal contexto.

Asimismo, se sugiere la creación de un índice regional que arroje una calificación para evaluar el grado de avance de los países, en la aplicación de las recomendaciones de las distintas rondas de análisis. En apartados anteriores se

dejó de manifiesto que el “poder blando” está relacionado con el empleo del prestigio internacional, para aumentar la capacidad de negociación de los Estados. Si un país incumple constantemente con los compromisos internacionales que ha adquirido, la imagen que proyecta hacia el exterior se verá afectada y, por tanto, también su capacidad de influencia y negociación. De tal modo, la generación de un indicador regional puede lograr que los estados se sientan más motivados a aplicar las recomendaciones del MESICIC, ya que una calificación negativa reduciría su prestigio internacional e, incluso, podría afectar su relación comercial con sus principales socios, puesto que no se sentirían tan confiados de establecer acuerdos con países que han incurrido en constantes prácticas de cohecho internacional.

Además, un indicador de este tipo facilitaría la generación de conocimiento sobre el progreso de los países americanos en la lucha contra la corrupción, y facilitaría el acceso a la información sobre esta problemática. En relación con este punto, se sugiere elaborar protocolos que determinen la forma adecuada de presentar los “Informes de Avance Nacional”, para que los Estados muestren sus progresos en consonancia con el principio de “datos abiertos”.

Recomendaciones específicas

Para contribuir a la mejora continua de la instrumentación del MESICIC en el Estado de Panamá, se profundizará en las recomendaciones pendientes de las

Rondas 1º, 2º 4º y 5º, en materia de conflictos de interés, y se enumerarán algunas alternativas para facilitar su implementación. Así, las sugerencias que aún se encuentran pendientes de aplicación, son: 1) la aprobación de normas que especifiquen detalladamente las situaciones de conflictos de intereses de altos mandos de la administración pública de Panamá, y de los miembros de la Asamblea Nacional y sus suplentes; 2) establecer un régimen de incompatibilidades, que especifique las correspondientes sanciones en caso de incumplimiento, así como los mecanismos adecuados para su aplicación efectiva; 3) asegurarse de que todas las instituciones sujetas a la Ley N°6 de 2002 tengan una unidad o un oficial de información, para hacer cumplir las disposiciones de la Ley N°33 de 25 de abril de 2013, que creó la ANTAI; 4) adopción de las medidas necesarias—por ejemplo, la modificación a la Ley N°59, para otorgarle la facultad para verificar las declaraciones juradas de bienes patrimoniales, con la finalidad de prevenir conflictos de interés, así como para verificar variaciones injustificadas en el patrimonio de sujetos obligados—, que garanticen que el Código de Conducta de la Contraloría General de la República contenga las prácticas específicas en que no deben incurrir los servidores públicos, así como los riesgos potenciales de corrupción que son inherentes a su desempeño (OEA, 2013; OEA, 2017).

En lo que respecta al apartado sobre la aprobación de leyes que especifiquen detalladamente las situaciones en donde se presentan conflictos de intereses, se recomienda revisar guías y estándares internacionales en esta materia, para que

sea posible tipificar las conductas que acarreen el surgimiento de conflictos de interés, de forma detallada y precisa. Un buen referente para poner en marcha estas acciones, es el documento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) denominado “Directrices para la gestión de conflictos de interés en el servicio público: directrices de la OCDE y experiencias de los Estados”. En dicho texto se especifican algunas prácticas que los estados más eficientes en la lucha contra la corrupción han tipificado para prevenir y sancionar el surgimiento de conflictos de interés en la administración pública. Ejemplo de ello es el “Código canadiense de conflictos de intereses para titulares de cargos públicos”, el cual establece cuatro prácticas que deben evitarse por parte de los funcionarios o, de lo contrario, implicarían su destitución y la ejecución de sanciones penales. La primera de ellas tiene que ver con la aceptación de beneficios económicos u otros beneficios de valor nominal, a menos que la transferencia de estos bienes sea bajo un contrato de derecho de propiedad del titular del cargo público. También se prohíbe brindar trato preferencial a entidades privadas en sus interacciones con el gobierno, así como otorgar información privilegiada a tales actores, al aprovecharse de los beneficios que se obtienen del ejercicio de la función pública. Otra práctica que se considera un riesgo potencial para el surgimiento de conflictos de interés es el uso directo o indirecto de propiedad gubernamental, para actividades no oficiales, y también el uso indebido de los conocimientos adquiridos durante el ejercicio de la función pública, después de haber dejado el cargo (OCDE, 2005).

Sobre este último punto, también es necesario incorporar a la legislación panameña, aquellas prácticas en las que no deben incurrir los servidores que han cesado sus funciones. Para especificar tales acciones, se sugieren incorporar los lineamientos establecidos en el documento “Empleo postpúblico: buenas prácticas para prevenir conflictos de intereses” de la OCDE. En este se especifican principios, prácticas y reglas, que permiten aprovechar la experiencia de exempleados del sector privado, así como salvaguardar la integridad de la función pública, cuando exfuncionarios se trasladan al sector privado (OECD, 2010).

Otro mecanismo que puede nutrir la regulación de conflictos de interés en Panamá es el bagaje de conocimientos sobre buenas prácticas para la administración pública, que se encuentra compilado en el “Sistema Regional de Información sobre buenas prácticas en América Latina y el Caribe”. Se trata de una plataforma digital, cuyo objetivo es documentar y difundir el conocimiento sobre buenas prácticas de gestión. Que permitan el fortalecimiento de las administraciones públicas de los gobiernos de América Latina y el Caribe (SIPAL, s.f.).

A su vez, la creación de una ley que regule los conflictos de interés en Panamá requiere establecer un régimen eficiente de incompatibilidades, impedimentos, inhabilidades y prohibiciones. Dicha regulación debe dirigirse a autoridades de alta jerarquía, y se debe especificar que no podrán ser representantes de empresas privadas, miembros de juntas directivas, ni deberán participar del capital accionario de dichos organismos, tanto de forma personal como por medio de

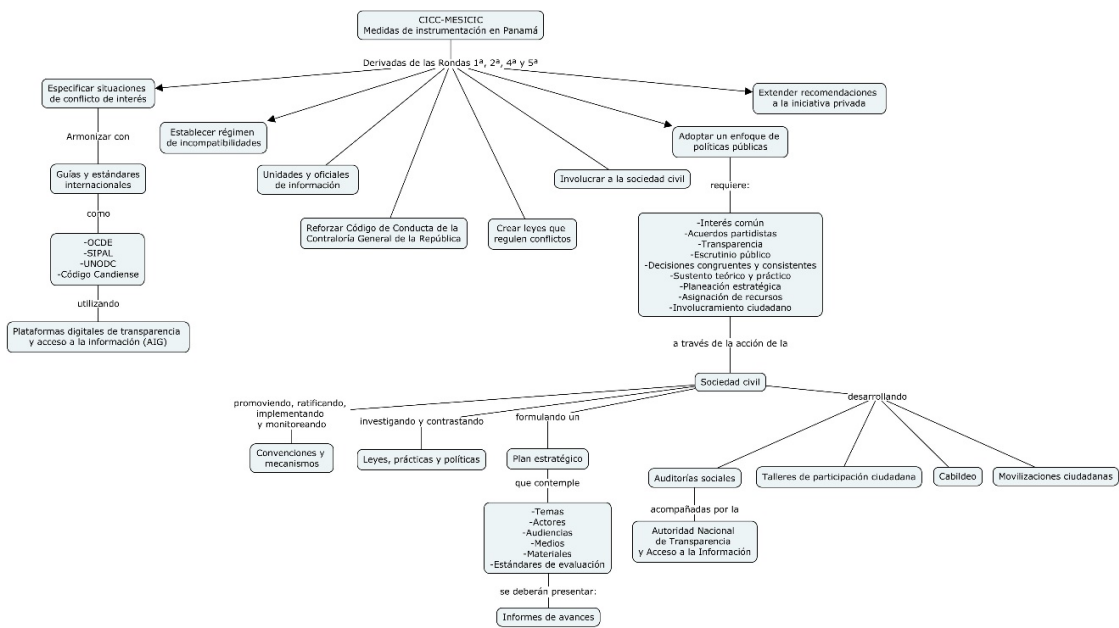
terceras personas. Con el objetivo de incorporar las mejores prácticas al diseño del régimen de incompatibilidades, se sugiere tomar como base los estándares internacionales establecidos en la “Guía Técnica de la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción”, en donde se enfatiza la necesidad de tomar en cuenta las disposiciones del “Código Internacional de Conducta de los funcionarios públicos” (UNODC, 2009). Este documento también debe servir de guía, para indicar en el código de conducta de la Contraloría General de la República, las acciones específicas en las que no deben incurrir los servidores públicos para evitar el surgimiento de conflictos de interés, así como los riesgos de corrupción que pueden suscitarse en el desempeño de sus funciones.

A su vez, la regulación de conflictos de interés también implica asegurar las condiciones necesarias de transparencia y acceso a la información, con la finalidad de que la ciudadanía corrobore la idoneidad y competencia de los servidores públicos que les representan. De tal modo, se sugiere crear una plataforma digital, que unifique y facilite el acceso a la información pública gubernamental; es decir, una base de datos en donde los ciudadanos puedan realizar solicitudes de acceso a la información, para verificar información relevante en materia de conflictos de interés; por ejemplo, se podría consultar las declaraciones patrimoniales, fiscales y de intereses de los servidores públicos. Dicha herramienta podría incorporar como sujetos obligados no sólo a las dependencias de la administración pública, sino a organismos y autoridades de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como a partidos políticos,

sindicatos, y a cualquier persona moral o física que perciba recursos públicos. Se sugiere que la creación y el manejo de esta herramienta esté a cargo de la “Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental” (AIG), puesto que dicho organismo tiene en sus manos la tarea de coordinar las acciones para promover el empleo óptimo de las tecnologías de la información y la comunicación en el sector público, para lograr la modernización de la gestión pública (AIG, s.f.).

En general, se sugiere que estas acciones se enmarquen dentro de un Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, donde se incluya como parte medular la prevención de los conflictos de interés en la administración pública panameña. El objetivo principal de este instrumento será la optimización de las herramientas necesarias para que el gobierno panameño combata de frente potenciales actos de corrupción; a la vez, la finalidad será consolidar la institucionalización de un sistema que materialice efectivamente las sanciones administrativas para abatir los niveles de impunidad en el ámbito público. En la Figura 3 se presenta una esquematización de lo hasta aquí propuesto para la instrumentación de las recomendaciones de la CICC y el MESICIC en Panamá.

Figura 3. La Convención Interamericana contra la Corrupción y el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción: propuestas para la plena instrumentación de sus recomendaciones en Panamá



Elaboración propia con Cmap Tools v.6.04

Como parte del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, será indispensable contar con un Plan Nacional de Prevención de la Corrupción que se encuentre embebido dentro del anterior y que sea formulado desde el ámbito educativo, cuyo objetivo sea intervenir en la formación ciudadana para fomentar los valores y principios que permitan luchar contra la corrupción desde el seno de la familia y la sociedad. El propósito de esta iniciativa será atacar a la falta de educación y valores como centro de la problemática de la corrupción en el país, a través de acciones tendientes a crear verdadera conciencia entre los ciudadanos

a lo largo de su formación, tanto a través de las instituciones y medios formales como por lo no formales.

Para formular y desplegar el Plan Nacional de Prevención de la Corrupción, el primer paso consistirá en realizar un diagnóstico de la condición en que se encuentra la sociedad en torno a su formación en valores y sentido ético, así como de las consecuencias de riesgo social y en materia de corrupción que derivan de la falta de una formación sólida en transparencia, ética, valores, justicia, respeto y decencia. A partir de los resultados de dicho estudio, se podrá plantear una estrategia enfocada a la promoción de los principios de honestidad, respeto, responsabilidad, tolerancia, transparencia, cooperación, libertad, consenso, cuidado del medio ambiente, solidaridad, autonomía y convivencia pacífica, entre otros, valiéndose de los medios al alcance del sistema educativo y de los actores sociales involucrados. El fin último de esto será incentivar una cultura de tolerancia cero a la corrupción, así como una cultura del trabajo sustentado en valores éticos.

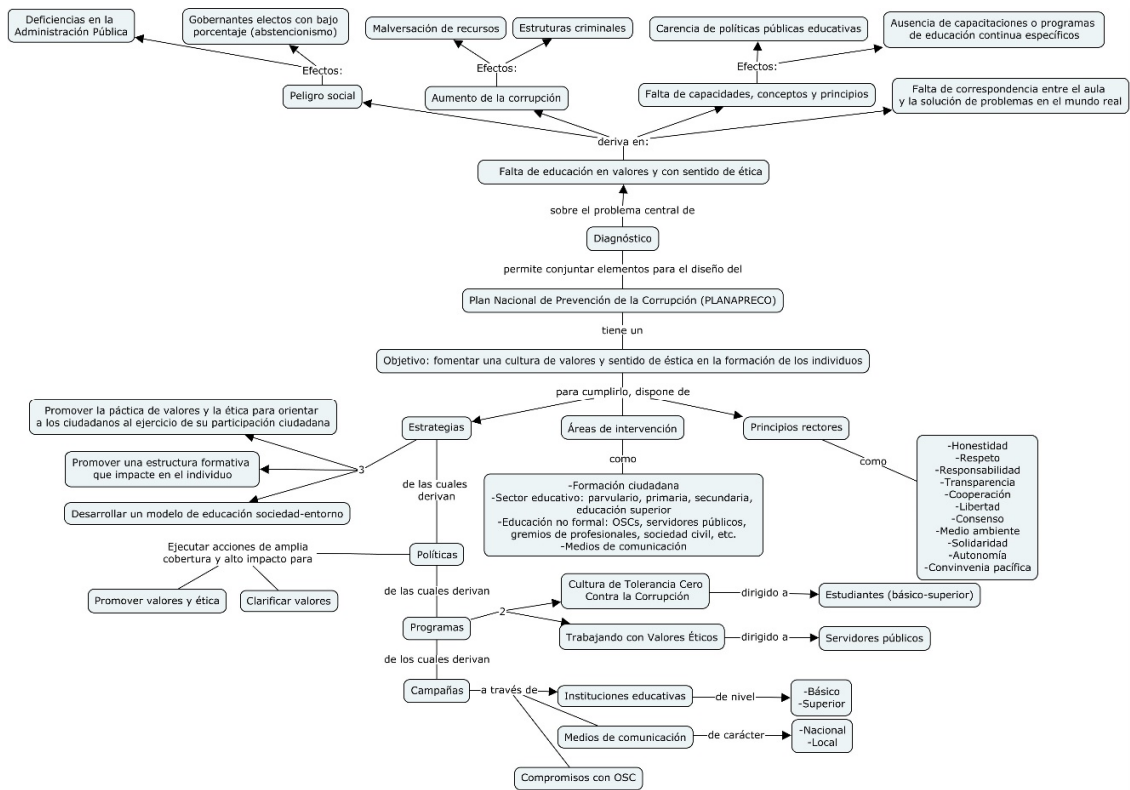
El modelo de el Plan Nacional de Prevención de la Corrupción tendrá como objetivo general fomentar una cultura de valores y sentido ético en la formación de los individuos-ciudadanos. Ello se perseguirá con base dos políticas: por un lado, la clarificación de valores y, por otro, la promoción de dichos valores en un marco ético. De la primera de estas políticas descende una estrategia de acción concreta: el desarrollo de un modelo de educación sociedad-entorno, donde se asuma un conjunto de principios rectores de observancia claramente delimitados. De la segunda derivan dos estrategias más: promover la práctica de valores y

ética de la anticorrupción para el ejercicio de una ciudadanía participativa; y promover una estructura formativa que impacte concienciando al individuo.

La concreción del plan propuesto podrá llevarse a cabo a través de dos programas: uno de Cultura de la Tolerancia Cero a la Corrupción, dirigido a estudiantes de nivel básico y superior; y otro de Trabajo Basado en Valores Éticos, dirigido a servidores públicos y sector privado. En ambos casos, se diseñarán y lanzarán campañas de comunicación orientadas a la sensibilización y la creación de conciencia sobre la importancia de luchar en contra de la corrupción, valiéndose de los medios con que cuente el sistema educativo (pláticas en colegios, formación de profesores, medios escolares), los medios de comunicación masiva nacionales y locales (prensa, radio, televisión y medios digitales), y las organizaciones de la sociedad civil. Será indispensable establecer compromisos con estos tres sectores a fin de que colaboren en la difusión de los mensajes y la convocatoria a las actividades derivadas de los programas.

En la Figura 4 se presenta una esquematización del origen y estructura del Plan Nacional de Prevención de la Corrupción propuesto

Figura 4. Origen y estructura del Plan Nacional de Prevención de la Corrupción



Elaboración propia con Cmap Tools v.6.04

Todas estas recomendaciones no sólo permitirán establecer las condiciones necesarias para garantizar la aplicación efectiva de las disposiciones de la CICC y el MESICIC en Panamá, sino que también servirán de guía para mejorar el contexto de regulación de los conflictos de interés en esta nación. Sin embargo, es necesario enfatizar que, si las disposiciones que establecen estos mecanismos regionales no son adoptadas como prioridades del Estado panameño, ni bajo el enfoque de políticas públicas, será difícil lograr que los actores políticos internos establezcan consensos para asegurar la aprobación legislativa de una ley que regule los conflictos de interés en Panamá. Además, la Organización de Estados

Americanos deben establecer mecanismos más efectivos, para reforzar el carácter vinculatorio de las recomendaciones emitidas por el Comité de Expertos, con el objetivo de que los Estados parte realmente las incorporen en su legislación nacional.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental [AIG]. s.f.. *Acerca de Panamá*. AIG. Recuperado de: <https://aig.gob.pa/acerca/>
- Agencia EFE [EFE]. 2019. Panamá es el quinto país con mayor percepción de corrupción en América Latina. *EFE* (en línea). Consultado el 26 de octubre de 2020. Recuperado de: <https://www.efe.com/efe/america/economia/panama-es-el-quinto-pais-con-mayor-percepcion-de-corrupcion-en-america-latina/20000011-4070633>
- ÁNGELES TORRES, M. y ALARCÓN ESPINOSA, F. 2017. Auditoría forense integral como fundamento de una gestión eficiente en contraposición con la corrupción y demás actos ilícitos en la administración pública. *Revista Publicando*, 12(2), 848-865.
- ARELLANO GAULT, D. y LEPORE, W. 2007. Prevención y control de los conflictos de interés: lecciones para la administración pública federal en México a partir de la experiencia internacional. *Estado, Gobierno, Gestión Pública Revista chilena de administración pública*. 71, 71-100.
- BANCO MUNDIAL [BM] 2019. Control of Corruption. *World Bank* (en línea). Consultado el 26 de noviembre de 2019. Recuperado de https://tcdata360.worldbank.org/indicators/hc153e067?country=BRAYindicator=364yviz=line_chartyyears=1996,2017
- BARAGLI, N. 2004. *Convención Interamericana contra la Corrupción Implementación de un eficaz instrumento internacional de lucha contra la corrupción*. 1. Ed. Argentina: Oficina anticorrupción de Argentina., 154 págs.
- BARNES, A. 2010. Poverty Eradication, Millennium Development Goals and Sustainable Development in Nigeria. *Journal of Sustainable Development*, 3(4), 138-144.
- Capítulo II de Ética Judicial sobre Normas de Conducta. *Gaceta Oficial Digital*, 3 de octubre de 2008, Panamá. Texto Vigente.
- Código Uniforme de Ética de los servidores públicos. Asamblea Nacional de Panamá, 15 de diciembre de 2004, Panamá. Texto Vigente.
- Convención Interamericana Contra la Corrupción, Tratados Multilaterales Interamericanos. Washington. s.f. Texto vigente.
- Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Internacionales Comerciales, Tratados Multilaterales, Francia, 1997. Texto Vigente.

- Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales AIP-Panamá [CIEPS]. (2019). Hablemos de democracia. CIEPS. Recuperado de: <https://cieps.org.pa/hablemos-de-democracia/>
- DE MICHELLE, R. 2014. *Los conflictos de interés en el sector público*. 1. Ed. Magna Terra: Guatemala, 20 págs.
- DEL CASTILLO, A. 2003. *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*. 2. Ed. Color: México.
- ESTRELLA DE PANAMÁ. 2019. Varelaleaks: entre el conflicto de intereses y el tráfico de influencias. *Estrella de Panamá* (en línea). Consultado el 26 de octubre de 2020. Recuperado de: <https://www.laestrella.com.pa/nacional/191114/varelaleaks-conflicto-intereses-trafico-influencias>
- FILGUEIRAS, F. Corrupción y cultura política: su percepción en Brasil. En *El Votante Latinoamericano: Comportamiento Electoral y Comunicación Política*, (pp.160-184). Brasil: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- GUERZOVICH, F. 2012. *La eficacia de las convenciones internacionales contra la corrupción para generar cambios en la política pública nacional en América Latina*. 1. Ed. Open Society Foundations. FLACSO: Chile, 74 págs.
- HEIDENHEIMER, A. y JOHNSTON, M. 2017. *Political Corruption. Concepts and Contexts*. 3. Ed. Routledge: Nueva York., 850 págs.
- HERNAÍZ, Carlos. Sobre las mediciones de corrupción y su relación con el desarrollo y el bienestar de América Latina. *Paradigmas*, 2014: 131-177.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, R. 2014. *Metodología de la investigación*. 6. Ed. McGraw Hill Education: México, 634 págs.
- INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ. Complejidad metodológica para medir la corrupción. *Instituto Belisario Domínguez*, 2018: 4-11.
- KAUFMANN, D. 2000. Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica. *Perspectivas*, 3(2), 367-387.
- La Prensa. 2013. Conflicto de intereses y servidores públicos. *La Prensa* (en línea). Consultado el 19 de octubre de 2020 en: https://www.prensa.com/im-prensa/opinion/Conflicto-intereses-servidores-publicos_0_2572242963.html
- LEIS, R. 2009. *Retrato escrito de la corrupción*. 1. Ed. Fundación Friedrich Ebert: Panamá, 144 págs.
- LÓPEZ, J. 2003. *Normas y políticas internacionales contra la corrupción*. 1. Ed. CREA Internacional: San Salvador, 59 págs.

- LINDOR, M. 2019. Ética pública, profesionalización y corrupción en México. Análisis del Efecto Chum. *Revista de Ciencias Sociales BUAP*, (47): 11-37.
- LEYLAVERGNE, J., PARRA, A. (2009). La cooperación: ¿un instrumento de refuerzo del soft power?. *El ágora USB*, 9 (1): 183-209.
- MARTÍNEZ GUERRERO, E. 2009. Una perspectiva comparada de Singapur y Taiwán: de Estado Efectivo a Régimen Competitivo. Tesis de licenciatura. El Colegio de San Luis.
- MACKEY, T., *et al.* 2016. The disease of corruption: views on how to fight corruption to advance 21st century global health goals. *BMC Med*, 14(149).
- MACKEY, T., VIAN, T. y KOHLER, J. 2018. The sustainable development goals as a framework to combat health-sector corruption. *Bull World Health Organ*, 96(9), 634–643.
- MALEM, J. 2000. *Globalización, comercio internacional y corrupción*. 1. Ed. GEDISA: Barcelona. 224 págs.
- MORRIS, S. 1992. *Corrupción y política en el México contemporáneo*. 6. Ed. Siglo veintiuno. México, 204 págs.
- NASER, A. 2012. Datos abiertos: Un nuevo desafío para los gobiernos de la región. *Gestión Pública*, 74: 5-35.
- NYE, J. 1990. Soft Power. *Foreign Policy*, 80: 153-171.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. 2009. Guía Técnica de la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción. UNODC: Nueva York.
- OLAMENDI, P. (2005). La función de la sociedad civil y los medios de comunicación en la creación de una cultura contra la corrupción. En *Acción Mundial contra la corrupción* (pp. 49-51). México: Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito.
- Organización de Estados Americanos [OEA]. 2002. Informe de avance 1 Panamá. *OEA* (en línea). Consultado el 07 de octubre de 2020. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mec_avance_panII.pdf
- Organización de Estados Americanos [OEA]. 2004. Ronda 1 Panamá (en línea). Consultado el 07 de octubre de 2020. Recuperado de: http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_inf_pan.pdf
- Organización de Estados Americanos [OEA]. 2007. Ronda 2 Panamá (en línea). Consultado el 07 de octubre de 2020. Recuperado de: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_II_inf_pan_sp.pdf

- Organización de Estados Americanos [OEA]. 2008. Informe de avance sobre la adopción de las recomendaciones de la primera y segunda ronda del mecanismo de seguimiento a la implementación de la convención interamericana contra la corrupción (en línea). Consultado el 14 de octubre de 2020. Recuperado de: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_II_inf_pan_sp.pdf
- Organización de Estados Americanos [OEA]. 2010. Ronda 3 Panamá (en línea). Consultado el 07 de octubre de 2020. Recuperado de: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_III_inf_pan.pdf
- Organización de Estados Americanos [OEA]. 2011. ¿Qué es el MESICIC? OEA (en línea). Consultado el 07 de octubre de 2020. Recuperado de: http://www.oas.org/juridico/spanish/faq_ac_sp.html
- Organización de Estados Americanos [OEA]. 2013. Ronda 4 Panamá (en línea). Consultado el 07 de octubre de 2020. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic4_pan_sp.pdf
- Organización de Estados Americanos [OEA]. 2017. Ronda 5 Panamá (en línea). Consultado el 07 de octubre de 2020. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/Mesicic5_InformePAN_es.pdf
- Organización de Estados Americanos [OEA]. 2020. En su 34^a Reunión el MESICIC avanzará en su consolidación como foro hemisférico de cooperación anticorrupción. OEA (en línea). Consultado el 07 de octubre de 2020. Recuperado de: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-011/20
- Organización de Estados Americanos [OEA]. s.f.. La Convención Interamericana contra la Corrupción y su Mecanismo de Seguimiento (MESICIC). OEA (en línea). Consultado el 29 de septiembre de 2020. Recuperado de: http://www.oas.org/juridico/spanish/folleto_mesicic.pdf
- Organización de Estados Americanos. 2017. *Elementos básicos sobre el conflicto de interés*, Guías legislativas. En línea, 2-11.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. 2019a. La Agenda de Desarrollo Sostenible. ONU (en línea). Consultado el 06 de noviembre de 2019. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] 2019b. Objetivo 16: Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas. ONU (en línea). Consultado el 06 de noviembre de 2019. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>

- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. s.f.. Paz, justicia e instituciones sólidas: ¿Por qué es importante? *ONU* (en línea). Consultado el 26 de noviembre de 2019. Recuperado de https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wpcontent/uploads/sites/3/2017/01/Goal_16_Spanish.pdf
- Organización Internacional de Policía Criminal [INTERPOL]. 2019. Corruption is universal. *INTERPOL* (en línea). Consultado el 06 de noviembre de 2019. Recuperado de <https://www.interpol.int/Crimes/Corruption>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. 2007. *Guidelines For Managing Conflict of interest in the Public Service*. OECD.
- PENAILILLO, M. 2009. *¿Cuán preparados estamos para evaluar la real implementación de las convenciones anticorrupción? Lecciones desde las Américas*. 1. Ed. Chr. Michelsen Institute: Noruega, 40 págs.
- Proyecto de Ley 329°. Asamblea Nacional de Panamá, 17 de septiembre de 2019, Panamá. Texto Vigente.
- RAHMANI, Z., y TYTARENKO, V. 2018. Corruption in Afghanistan: an Experience for Ukraine. *Ukrainian Policymaker*, 2, 27-32.
- Resolución AG/RES. 1785, (XXXI-O/01). Resoluciones de la Asamblea General de la OEA, Estados Unidos, Washington, 5 de junio de 2021.
- ROJAS, V. 2010. Los Tratados Internacionales sobre corrupción. En *Lo que todos sabemos de la corrupción y algo más* (pp.165-198). México: UNAM.
- ROSE-ACKERMAN, S. y PALIFKA, B. 2016. *Corruption and Government*. 3 Ed. Cambridge University Press: Reino Unido, 266 págs.
- Sistema Regional de Información sobre Buenas Prácticas en América Latina y el Caribe [SIPAL]. s.f.. Objetivos. Chile. *SIPAL*. Recuperado de: http://www.flacsochile.org/old_sites/sipalonline/objetivos.html
- Transparencia Internacional 2006. *Convenciones Anticorrupción en América*. Transparencia Internacional: Berlín.
- Transparencia Internacional. 2019. Índice de percepción de la corrupción. Transparencia Internacional: Berlín.
- Transparency International. 2018. What is corruption? *Transparency International* (en línea). Consultado el 14 de noviembre de 2019. Recuperado de <https://www.transparency.org/what-is-corruption>
- TVNOTICIAS. 2019. Diputado Silva presenta anteproyecto de Ley para regular conflictos de intereses. *TVNOTICIAS* (en línea). Consultado el 19 de septiembre de 2020. Recuperado de: https://www.tvn-2.com/nacionales/de-bes-leer-dormir_0_5692680778.html

- UGALDE, L. 2015. ¿Por qué más democracia significa más corrupción? *Nexos* (en línea). Consultado el 13 de noviembre de 2019. Recuperado de https://www.vanderbilt.edu/lapop/news/020115_Nexos.pdf
- United Against Corruption (UAC]. s.f.. Corruption and Sustainable Development *United Against Corruption* (en línea). Consultado el 27 de noviembre de 2019. Recuperado de http://www.anticorruptionday.org/documents/actagainstcorruption/print/corr18_fs_DEVELOPMENT_en.pdf
- ZALAUQUETT, J. 2011. Conflicto de intereses: normas y conceptos. *Anuario de Derechos Humanos*, 179-189.

ANEXOS

CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Preámbulo

LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS,

CONVENCIDOS de que la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos;

CONSIDERANDO que la democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, por su naturaleza, exige combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, así como los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio;

PERSUADIDOS de que el combate contra la corrupción fortalece las instituciones democráticas, evita distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social;

RECONOCIENDO que, a menudo, la corrupción es uno de los instrumentos que utiliza la criminalidad organizada con la finalidad de materializar sus propósitos;

CONVENCIDOS de la importancia de generar conciencia entre la población de los países de la región sobre la existencia y gravedad de este problema, así como de la necesidad de fortalecer la participación de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción;

RECONOCIENDO que la corrupción tiene, en algunos casos, trascendencia internacional, lo cual exige una acción coordinada de los Estados para combatirla eficazmente;

CONVENCIDOS de la necesidad de adoptar cuanto antes un instrumento internacional que promueva y facilite la cooperación internacional para combatir la corrupción y, en especial, para tomar las medidas apropiadas contra las personas que cometan actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas o específicamente vinculados con dicho ejercicio; así como respecto de los bienes producto de estos actos;

PROFUNDAMENTE PREOCUPADOS por los vínculos cada vez más estrechos entre la corrupción y los ingresos provenientes del tráfico ilícito de estupefacientes, que socavan y atentan contra las actividades comerciales y financieras legítimas y la sociedad, en todos los niveles;

TENIENDO PRESENTE que para combatir la corrupción es responsabilidad de los Estados la erradicación de la impunidad y que la cooperación entre ellos es

necesaria para que su acción en este campo sea efectiva; y DECIDIDOS a hacer todos los esfuerzos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y en los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio,

HAN CONVENIDO

en suscribir la siguiente

CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Artículo I Definiciones

Para los fines de la presente Convención, se entiende por:

"Función pública", toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos.

"Funcionario público", "Oficial Gubernamental" o "Servidor público", cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos.

"Bienes", los activos de cualquier tipo, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, y los documentos o instrumentos legales que acrediten, intenten probar o se refieran a la propiedad u otros derechos sobre dichos activos.

Artículo II Propósitos

Los propósitos de la presente Convención son:

1. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y
2. Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes 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.

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.

3. Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades.

4. Sistemas para la declaración de los 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.

5. Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas. 6. Sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado, que impidan la corrupción.

7. Leyes que eliminen los beneficios tributarios a cualquier persona o sociedad que efectúe asignaciones en violación de la legislación contra la corrupción de los Estados Partes.

8. Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.

9. Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.

10. Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos, y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción.

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

12. El estudio de otras medidas de prevención que tomen en cuenta la relación entre una remuneración equitativa y la probidad en el servicio público.

Artículo IV Ámbito

La presente Convención es aplicable siempre que el presunto acto de corrupción se haya cometido o produzca sus efectos en un Estado Parte.

Artículo V Jurisdicción

1. Cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias para ejercer su jurisdicción respecto de los delitos que haya tipificado de conformidad con esta Convención cuando el delito se cometa en su territorio.

2. Cada Estado Parte podrá adoptar las medidas que sean necesarias para ejercer su jurisdicción respecto de los delitos que haya tipificado de conformidad con esta Convención cuando el delito sea cometido por uno de sus nacionales o por una persona que tenga residencia habitual en su territorio.

3. Cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias para ejercer su jurisdicción respecto de los delitos que haya tipificado de conformidad con esta Convención cuando el presunto delincuente se encuentre en su territorio y no lo extradite a otro país por motivo de la nacionalidad del presunto delincuente.

4. La presente Convención no excluye la aplicación de cualquier otra regla de jurisdicción penal establecida por una Parte en virtud de su legislación nacional.

Artículo VI Actos de corrupción

1. La presente Convención es aplicable a los siguientes actos de corrupción:

a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;

d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y

e. La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o

confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.

2. La presente Convención también será aplicable, de mutuo acuerdo entre dos o más Estados Partes, en relación con cualquier otro acto de corrupción no contemplado en ella.

Artículo VII Legislación interna

Los Estados Partes que aún no lo hayan hecho adoptarán las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para tipificar como delitos en su derecho interno los actos de corrupción descritos en el Artículo VI.1. y para facilitar la cooperación entre ellos, en los términos de la presente Convención.

Artículo VIII Soborno transnacional

Con sujeción a su Constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada Estado Parte prohibirá y sancionará el acto de ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro Estado, directa o indirectamente, por parte de sus nacionales, personas que tengan residencia habitual en su territorio y empresas domiciliadas en él, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita cualquier acto, en el ejercicio de sus funciones públicas, relacionado con una transacción de naturaleza económica o comercial.

Entre aquellos Estados Partes que hayan tipificado el delito de soborno transnacional, éste será considerado un acto de corrupción para los propósitos de esta Convención.

Aquel Estado Parte que no haya tipificado el soborno transnacional brindará la asistencia y cooperación previstas en esta Convención, en relación con este delito, en la medida en que sus leyes lo permitan.

Artículo IX Enriquecimiento ilícito

Con sujeción a su Constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, los Estados Partes que aún no lo hayan hecho adoptarán las medidas necesarias para tipificar en su legislación como delito, el incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no pueda ser razonablemente justificado por él.

Entre aquellos Estados Partes que hayan tipificado el delito de enriquecimiento ilícito, éste será considerado un acto de corrupción para los propósitos de la presente Convención.

Aquel Estado Parte que no haya tipificado el enriquecimiento ilícito brindará la asistencia y cooperación previstas en esta Convención, en relación con este delito, en la medida en que sus leyes lo permitan.

Artículo X Notificación

Cuando un Estado Parte adopte la legislación a la que se refieren los párrafos 1 de los artículos VIII y IX, lo notificará al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, quien lo notificará a su vez a los demás Estados Partes. Los delitos de soborno transnacional y de enriquecimiento ilícito serán considerados para ese Estado Parte acto de corrupción para los propósitos de esta Convención, transcurridos treinta días contados a partir de la fecha de esa notificación.

Artículo XI Desarrollo progresivo

1. A los fines de impulsar el desarrollo y la armonización de las legislaciones nacionales y la consecución de los objetivos de esta Convención, los Estados Partes estiman conveniente y se obligan a considerar la tipificación en sus legislaciones de las siguientes conductas:

a. El aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas, de cualquier tipo de información reservada o privilegiada de la cual ha tenido conocimiento en razón o con ocasión de la función desempeñada.

b. El uso o aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas de cualquier tipo de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, a los cuales ha tenido acceso en razón o con ocasión de la función desempeñada.

c. Toda acción u omisión efectuada por cualquier persona que, por sí misma o por persona interpuesta o actuando como intermediaria, procure la adopción, por parte de la autoridad pública, de una decisión en virtud de la cual obtenga ilícitamente para sí o para otra persona, cualquier beneficio o provecho, haya o no detrimento del patrimonio del Estado.

d. La desviación ajena a su objeto que, para beneficio propio o de terceros, hagan los funcionarios públicos, de bienes muebles o inmuebles, dinero o valores, pertenecientes al Estado, a un organismo descentralizado o a un particular, que los hubieran percibido por razón de su cargo, en administración, depósito o por otra causa.

2. Entre aquellos Estados Partes que hayan tipificado estos delitos, éstos serán considerados actos de corrupción para los propósitos de la presente Convención.

3. Aquellos Estados Partes que no hayan tipificado los delitos descritos en este artículo brindarán la asistencia y cooperación previstas en esta Convención en relación con ellos, en la medida en que sus leyes lo permitan.

Artículo XII Efectos sobre el patrimonio del Estado

Para la aplicación de esta Convención, no será necesario que los actos de corrupción descritos en la misma produzcan perjuicio patrimonial al Estado.

Artículo XIII Extradición

1. El presente artículo se aplicará a los delitos tipificados por los Estados Partes de conformidad con esta Convención.

2. Cada uno de los delitos a los que se aplica el presente artículo se considerará incluido entre los delitos que den lugar a extradición en todo tratado de extradición vigente entre los Estados Partes. Los Estados Partes se comprometen a incluir tales delitos como casos de extradición en todo tratado de extradición que concierten entre sí.

3. Si un Estado Parte que supedita la extradición a la existencia de un tratado recibe una solicitud de extradición de otro Estado Parte, con el que no lo vincula ningún tratado de extradición, podrá considerar la presente Convención como la base jurídica de la extradición respecto de los delitos a los que se aplica el presente artículo.

4. Los Estados Partes que no supediten la extradición a la existencia de un tratado reconocerán los delitos a los que se aplica el presente artículo como casos de extradición entre ellos.

5. La extradición estará sujeta a las condiciones previstas por la legislación del Estado Parte requerido o por los tratados de extradición aplicables, incluidos los motivos por los que se puede denegar la extradición.

6. Si la extradición solicitada por un delito al que se aplica el presente artículo se deniega en razón únicamente de la nacionalidad de la persona objeto de la solicitud, o porque el Estado Parte requerido se considere competente, éste presentará el caso ante sus autoridades competentes para su enjuiciamiento, a menos que se haya convenido otra cosa con el Estado Parte requirente, e informará oportunamente a éste de su resultado final.

7. A reserva de lo dispuesto en su derecho interno y en sus tratados de extradición, el Estado Parte requerido podrá, tras haberse cerciorado de que las circunstancias lo justifican y tienen carácter urgente, y a solicitud del Estado Parte requirente, proceder a la detención de la persona cuya extradición se solicite y que se encuentre en su territorio o adoptar otras medidas adecuadas para asegurar su comparecencia en los trámites de extradición.

Artículo XIV Asistencia y cooperación

1. Los Estados Partes se prestarán la más amplia asistencia recíproca, de conformidad con sus leyes y los tratados aplicables, dando curso a las solicitudes emanadas de las autoridades que, de acuerdo con su derecho interno, tengan facultades para la investigación o juzgamiento de los actos de corrupción descritos en la presente Convención, a los fines de la obtención de pruebas y la realización de otros actos necesarios para facilitar los procesos y actuaciones referentes a la investigación o juzgamiento de actos de corrupción.

2. Asimismo, los Estados Partes se prestarán la más amplia cooperación técnica mutua sobre las formas y métodos más efectivos para prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción. Con tal propósito, propiciarán el intercambio de experiencias por medio de acuerdos y reuniones entre los órganos e instituciones competentes y otorgarán especial atención a las formas y métodos de participación ciudadana en la lucha contra la corrupción.

Artículo XV Medidas sobre bienes

1. De acuerdo con las legislaciones nacionales aplicables y los tratados pertinentes u otros acuerdos que puedan estar en vigencia entre ellos, los Estados Partes se prestarán mutuamente la más amplia asistencia posible en la identificación, el rastreo, la inmovilización, la confiscación y el decomiso de bienes obtenidos o derivados de la comisión de los delitos tipificados de conformidad con la presente Convención, de los bienes utilizados en dicha comisión o del producto de dichos bienes.

2. El Estado Parte que aplique sus propias sentencias de decomiso, o las de otro Estado Parte, con respecto a los bienes o productos descritos en el párrafo anterior, de este artículo, dispondrá de tales bienes o productos de acuerdo con su propia legislación. En la medida en que lo permitan sus leyes y en las condiciones que considere apropiadas, ese Estado Parte podrá transferir total o parcialmente dichos bienes o productos a otro Estado Parte que haya asistido en la investigación o en las actuaciones judiciales conexas.

Artículo XVI Secreto bancario

1. El Estado Parte requerido no podrá negarse a proporcionar la asistencia solicitada por el Estado Parte requirente amparándose en el secreto bancario. Este artículo será aplicado por el Estado Parte requerido, de conformidad con su derecho interno, sus disposiciones de procedimiento o con los acuerdos bilaterales o multilaterales que lo vinculen con el Estado Parte requirente.

2. El Estado Parte requirente se obliga a no utilizar las informaciones protegidas por el secreto bancario que reciba, para ningún fin distinto del proceso para el cual hayan sido solicitadas, salvo autorización del Estado Parte requerido.

Artículo XVII Naturaleza del acto

A los fines previstos en los artículos XIII, XIV, XV y XVI de la presente Convención, el hecho de que los bienes obtenidos o derivados de un acto de corrupción hubiesen sido destinados a fines políticos o el hecho de que se alegue que un acto de corrupción ha sido cometido por motivaciones o con finalidades políticas, no bastarán por sí solos para considerar dicho acto como un delito político o como un delito común conexo con un delito político.

Artículo XVIII Autoridades centrales

1. Para los propósitos de la asistencia y cooperación internacional previstas en el marco de esta Convención, cada Estado Parte podrá designar una autoridad central o podrá utilizar las autoridades centrales contempladas en los tratados pertinentes u otros acuerdos.
2. Las autoridades centrales se encargarán de formular y recibir las solicitudes de asistencia y cooperación a que se refiere la presente Convención.
3. Las autoridades centrales se comunicarán en forma directa para los efectos de la presente Convención.

Artículo XIX Aplicación en el tiempo

Con sujeción a los principios constitucionales, al ordenamiento interno de cada Estado y a los tratados vigentes entre los Estados Partes, el hecho de que el presunto acto de corrupción se hubiese cometido con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Convención, no impedirá la cooperación procesal penal internacional entre los Estados Partes. La presente disposición en ningún caso afectará el principio de la irretroactividad de la ley penal ni su aplicación interrumpirá los plazos de prescripción en curso relativos a los delitos anteriores a la fecha de la entrada en vigor de esta Convención.

Artículo XX Otros acuerdos o prácticas

Ninguna de las normas de la presente Convención será interpretada en el sentido de impedir que los Estados Partes se presten recíprocamente cooperación al amparo de lo previsto en otros acuerdos internacionales, bilaterales o multilaterales, vigentes o que se celebren en el futuro entre ellos, o de cualquier otro acuerdo o práctica aplicable.

Artículo XXI Firma

La presente Convención está abierta a la firma de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos. Artículo XXII Ratificación La presente Convención está sujeta a ratificación. Los instrumentos de ratificación se depositarán en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

Artículo XXIII Adhesión

La presente Convención queda abierta a la adhesión de cualquier otro Estado. Los instrumentos de adhesión se depositarán en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

Artículo XXIV Reservas

Los Estados Partes podrán formular reservas a la presente Convención al momento de aprobarla, firmarla, ratificarla o adherir a ella, siempre que no sean incompatibles con el objeto y propósitos de la Convención y versen sobre una o más disposiciones específicas.

Artículo XXV Entrada en vigor

La presente Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que haya sido depositado el segundo instrumento de ratificación. Para cada Estado que ratifique la Convención o adhiera a ella después de haber sido depositado el segundo instrumento de ratificación, la Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su instrumento de ratificación o adhesión.

Artículo XXVI Denuncia

La presente Convención regirá indefinidamente, pero cualesquiera de los Estados Partes podrá denunciarla. El instrumento de denuncia será depositado en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. Transcurrido un año, contado a partir de la fecha de depósito del instrumento de denuncia, la Convención cesará en sus efectos para el Estado denunciante y permanecerá en vigor para los demás Estados Partes.

Artículo XXVII Protocolos adicionales

Cualquier Estado Parte podrá someter a la consideración de los otros Estados Partes reunidos con ocasión de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, proyectos de protocolos adicionales a esta Convención con el objeto de contribuir al logro de los propósitos enunciados en su Artículo II. Cada protocolo adicional fijará las modalidades de su entrada en vigor y se aplicará sólo entre los Estados Partes en dicho protocolo.

Artículo XXVIII Depósito del instrumento original

El instrumento original de la presente Convención, cuyos textos español, francés, inglés y portugués son igualmente auténticos, será depositado en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, la que enviará copia certificada de su texto para su registro de publicación a la Secretaría de las Naciones Unidas, de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas. La Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos notificará a los Estados miembros de dicha Organización

y a los Estados que hayan adherido a la Convención, las firmas, los depósitos de instrumentos de ratificación, adhesión y denuncia, así como las reservas que hubiere.