

DOCUMENTO PRESENTADO POR EL CCLA EN EL
SEMINARIO TALLER SOBRE CORRUPCIÓN

Quito - oct 2005

■ APORTES DEL CONSEJO CONSULTIVO LABORAL ANDINO

El Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA) saluda la iniciativa del Gobierno de la República del Ecuador de convocar al Seminario Taller sobre corrupción a desarrollarse en la ciudad de Quito los días 20 y 21 de octubre de 2005; evento que se realiza al alcance de la Décimo Tercera Directriz del XVI Consejo Presidencial Andino y que tiene como objetivo formular un Plan Andino de Lucha contra la Corrupción.

La Secretaría General y el Gobierno de la República del Ecuador han presentado las propuestas que se tomarán como base para el desarrollo del Seminario Taller.

En este espíritu, el CCLA ha elaborado los aportes que se encuentran plasmados en este documento que tienen como fin enriquecer dichas propuestas.

1 UN ASPECTO IMPORTANTE EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

1.1 Las corporaciones privadas y la corrupción

En las propuestas alcanzadas, la lucha contra la corrupción en el área andina se centra sólo en la administración pública, y así lo reflejan los documentos presentados tanto por la Secretaría General de la Comunidad Andina como por el Gobierno de la República del Ecuador para el Seminario Taller sobre Corrupción que se desarrollará en Quito los días 20 y 21 de octubre de 2005.

Los trabajadores saludamos esa preocupación, y creemos que la corrupción en la administración pública debe de ser combatida con los instrumentos internacionales existentes, con los mecanismos subregionales que se adopten y reforzada, además, con las conclusiones de este evento.

Sin embargo, creemos que los grandes ausentes en esa preocupación de lucha contra la corrupción son las corporaciones que se encuentran operando en los países del área andina, así como la empresa privada propia de cada país.

En la Conferencia de Estados Parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción llevada a cabo en la ciudad de Buenos Aires el 2 de mayo de 2001, el entonces Secretario General de la OEA, Dr. César Gaviria, manifestó:

“La convención fue el resultado de lo dispuesto en la Cumbre de Miami en tiempos que apenas se reconocía que el tema de la corrupción podía ser parte de la Agenda Internacional. Los intentos que se habían realizado para promover iniciativas de esta naturaleza habían fracasado tanto en la Naciones Unidas como en la OCDE. De hecho, en la OCDE, los Estados mas desarrollados, durante muchos años, se habían negado sistemáticamente a asumir compromisos que los vincularan jurídicamente en el combate contra la corrupción. Era, entonces, bien conocido que la legislación de algunos de esos países no sólo no castigaba a sus nacionales por sobornar a funcionarios de otros Estados, sino que, aún más, les permitía descontar de sus impuestos los sobornos pagados en el extranjero”¹.

Como se puede observar, el Secretario General se encontraba preocupado por las formas de operar de las grandes corporaciones transnacionales en los Países Miembros de la OEA, cuya práctica de soborno no sólo es permitida por los Estados mas desarrollados, sino que la habían institucionalizado hasta convertirla en parte de los gastos operativos de esas empresas sujetos a deducción tributaria.

Igualmente, se puede leer en el documento preliminar elaborado para el Coloquio Interamericano llevado a cabo los días 7 y 8 de diciembre de 2004, “Obstáculos institucionales que limitan las funciones de los organismos gubernamentales de combate a la corrupción en América Latina”² se lee lo siguiente:

“Se percibe que el problema no es sólo del sector público, ni un asunto de los países subdesarrollados, sino que la corrupción es un proceso integral en que convergen factores económicos,

¹ “Normas Políticas Internacionales contra la Corrupción” de Jaime López, publicado por CREA Internacional de el Salvador y Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo Internacional, noviembre de 2003.

² Documento introductorio elaborado por Jim Wesberry por encargo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) de Venezuela para el Coloquio Interamericano llevado a cabo los días 6 y 7 de diciembre de 2004, pág.

políticos, culturales; y en que participan actores privados y públicos, e inciden trayectorias nacionales y transnacionales.”.

Por tanto la lucha contra la corrupción debe de incluir a los actores privados, sobretodo cuando de trata de corporaciones privadas, cuyo poder económico puede influir no sólo en el Estado donde actúa, sino que puede influir sobre su propio Estado de origen a efectos de proteger sus intereses. Como es el caso de la empresa Chilena Luchetti con el objeto de evadir el enjuiciamiento que se le sigue en la ciudad de Lima por actos de corrupción durante el gobierno de Sr. Fujimori, ha hecho que las mas altas autoridades del Gobierno de Chile intervengan a favor de sus intereses ante el Gobierno de Perú.

1.2 El soborno como práctica y algunas de sus consecuencias

De otro lado, es conocida la práctica de pago de sobornos con el nombre de “prima” o “porcentaje” que pagan los proveedores de las empresa privadas a los funcionarios de estas últimas a efectos de colocar sus productos en el mercado. El pago de precios por las mercancías, por encima del precio de mercado, de una empresa a otra del mismo grupo de intereses económicos con el objeto de quebrar esa empresa o de transferir utilidades mediante esa modalidad, suele usarse para no pagar deudas laborales a sus trabajadores o evadir el pago de impuestos. Así como otras prácticas que constituyen delitos de corrupción que son cometidos por funcionarios de las empresas privadas, pero que no tienen sanción ya que se consideran normales y propios de las transacciones comerciales permitidos por la costumbre.

Como se puede observar, la práctica de la corrupción no es privativa de la administración pública. Se encuentra, también, en el sector privado y es una práctica aceptada como “natural”, que se ha generado entre las corporaciones y empresas de este sector; práctica que corrompe el mercado, hace que los precios de las mercancías se incrementen en perjuicio del consumidor y permite evadir derechos laborales e imposiciones tributarias.

1.3 La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción y el Sector Privado

De ahí que el apartado d) del numeral 1 del Artículo 13º de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción reconozca una nueva forma de libertad para los ciudadanos en general: la Libertad de luchar contra la corrupción, dentro de los límites fijados por la ley.

El Artículo 12º de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción³, establece las medidas que deben de adoptar los Estados a

³ *Artículo 12. Sector privado*

1. *Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará medidas para prevenir la corrupción y mejorar las normas contables y de auditoría en el sector privado, así como, cuando proceda, prever sanciones civiles, administrativas o penales eficaces, proporcionadas y disuasivas en caso de incumplimiento de esas medidas.*
2. *Las medidas que se adopten para alcanzar esos fines podrán consistir, entre otras cosas, en:*
 - a) *Promover la cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y las entidades privadas pertinentes;*
 - b) *Promover la formulación de normas y procedimientos encaminados a salvaguardar la integridad de las entidades privadas pertinentes, incluidos códigos de conducta para el correcto, honorable y debido ejercicio de las actividades comerciales y de todas las profesiones pertinentes y para la prevención de conflictos de intereses, así como para la promoción del uso de buenas prácticas comerciales entre las empresas y en las relaciones contractuales de las empresas con el Estado;*
 - c) *Promover la transparencia entre entidades privadas, incluidas, cuando proceda, medidas relativas a la identidad de las personas jurídicas y naturales involucradas en el establecimiento y la gestión de empresas;*
 - d) *Prevenir la utilización indebida de los procedimientos que regulan a las entidades privadas, incluidos los procedimientos relativos a la concesión de subsidios y licencias por las autoridades públicas para actividades comerciales.*
 - e) *Prevenir los conflictos de intereses imponiendo restricciones apropiadas, durante un período razonable, a las actividades profesionales de ex funcionarios públicos o a la contratación de funcionarios públicos en el sector privado tras su renuncia y jubilación cuando esas actividades o esa contratación estén directamente relacionadas con las funciones desempeñadas o supervisadas por esos funcionarios públicos durante su permanencia en el cargo.*
 - f) *Velar por que las empresas privadas, teniendo en cuenta su estructura y tamaño, dispongan de suficientes controles contables internos para ayudar a prevenir y detectar los actos corrupción y porque las cuentas y los estados financieros requeridos de esas empresas privadas estén sujetos a procedimientos apropiados de auditoría y certificación*
3. *A fin de prevenir la corrupción, cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias, de conformidad con sus leyes y reglamentos internos relativos al mantenimiento de libros y registros, la divulgación de estados financieros y las normas de contabilidad y auditoría, para prohibir los siguientes actos realizados con el fin de cometer cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo a la presente convención:*
 - a) *El establecimiento de cuentas no registradas en libros;*
 - b) *La realización de operaciones no registradas en libros o mal consignadas;*
 - c) *El registro de gastos inexistentes;*
 - d) *El asiento de gastos en los libros de contabilidad con indicación incorrecta de su objeto;*
 - e) *La utilización de documentos falsos; y*
 - f) *La destrucción deliberada de documentos de contabilidad antes del plazo previsto en la ley.*
4. *Cada Estado Parte denegará la deducción tributaria respecto de gastos que constituyan soborno, que es uno de los elementos constitutivos de los delitos tipificados con arreglo a los artículos 15 y 16 de la presente Convención y, cuando proceda, respecto de otros gastos que hayan tenido por objeto promover un comportamiento corrupto.*

efectos de luchar contra la corrupción en el Sector privado, y establece los actos que deben efectuar los Estados Partes sobre este estamento económico y social.

El CCLA opina que este mandato de Naciones Unidas debe ser uno de los objetivos del órgano técnico que se cree en la Comunidad Andina a efectos de combatir la corrupción, y debe ser incluido en el Proyecto de Decisión que se alcance al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

Los trabajadores estamos convencidos de que los procesos de corrupción no podrán ser derrotados, si no los combatimos dentro de las instituciones económicas que los generan y cuyos operadores han hecho del soborno un “modus operandi” que es reconocido como válido y hasta legal en las operaciones mercantiles que se realizan en todos los niveles del sistema económico y social.

2 EL CCLA Y LAS PROPUESTAS PRESENTADAS al seminario taller por la secretaria general y el gobierno del ecuador.

El CCLA considera que las propuestas presentadas tienen sustento en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y en la Convención Interamericana Contra la Corrupción. En consecuencia, creemos que es necesario tener en cuenta ambos aportes a efectos de elaborar el Plan Andino de Lucha contra la Corrupción.

2.1 *El CCLA y la “ Propuesta de la Secretaría General sobre el Plan Andino de Lucha Contra la Corrupción”.*

Esta propuesta establece la creación de un órgano que estaría a cargo de la ejecución del Plan Andino de Lucha contra la Corrupción, el “COMITÉ EJECUTIVO DEL PLAN ANDINO DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN”. La existencia de este órgano es de singular importancia, a efectos de institucionalizar la lucha contra este flagelo, que debilita la democracia y las instituciones de todos los Países en general y de los Países del Área Andina en particular. De ahí la importancia de tomarlo como base y enriquecerlo a efectos de perfeccionarlo. Por esta razón, es necesario que en este órgano

sea integrado, no sólo por funcionarios de alto nivel de los Estados Miembros sino, además, por un representante de los empresarios y de los trabajadores. De otro lado, creemos que es un órgano que debe tener un período de vigencia superior a un año; las propuesta de cinco años que hacemos más adelante deberá de ser pensada en relación a que institucionalizar la lucha contra la corrupción es un tarea de largo aliento.

En la “Exposición de Motivos”, creemos que es necesario mencionar a todos los actores sociales, sin discriminación, de ahí que propongamos la modificación de su tercer párrafo.

En “Objetivo”, creemos que es necesario expresar que el fenómeno de la corrupción, históricamente, siempre afectó a nuestras sociedades y que es un deber de la cooperación internacional desempeñar un papel importante, en su combate.

Creemos que es importante incorporar a su redacción lo dispuesto en el Art. 12 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; de ahí que estamos proponiendo modificación en su articulado incorporando el concepto “privado” ahí donde consideramos necesario. En concordancia con este dispositivo, se propone crear un quinto Objetivo Específico, toda vez que la transparencia en la gestión empresarial es base importante en la lucha contra la corrupción; en ese mismo sentido, la elaboración de un “Código Andino de Transparencia Corporativa” es una necesidad.

Las modificaciones que proponemos son las siguientes:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS (Pág. 1)

Se propone la modificación del tercer párrafo, el mismo que debería quedar redactado de la siguiente forma:

“Por ello, la lucha contra este flagelo requiere lograr mayores niveles de transparencia, vigilancia y control de los procesos de toma de decisiones al interior de las sociedades, así como la concurrencia de todos los actores sociales –instituciones empresariales, sindicatos de trabajadores, colegios profesionales, instituciones estudiantiles y, en general, todas aquellas instituciones comprendidas dentro de la sociedad civil y ciudadanos en general-, cuyas acciones a menudo no se

encuentran tipificadas en los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales de lucha contra este flagelo.”.

JUSTIFICACIÓN (Pág. 3)

A. Objetivo

Se propone la modificación del primer párrafo, el mismo que debería quedar redactado en la siguiente forma:

“La corrupción es un fenómeno transnacional que ha afectado y afecta a todas las sociedades y economías, hace esencial la cooperación internacional para su prevención y combate eficaz. En tal sentido, la cooperación debe desempeñar un papel importante para que los Países Miembros estén en mejores condiciones de encarar la corrupción, fortaleciendo sus capacidades de acción y sus instituciones.”

PROYECTO DE DECISIÓN (Pág. 5) Considerando:

Se propone la modificación del cuarto considerando, el mismo que debería quedar redactado en la siguiente forma:

“Que la democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la Subregión, exige combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y privadas, así como los actos de corrupción vinculados con tales ejercicios.”

OBJETIVOS ESPECÍFICOS (Pág. 7)

Se propone la modificación del numeral 1, el mismo que debería quedar redactado en la siguiente forma:

“Propiciar el diseño y aplicación de políticas de estado que, con base en una efectiva cooperación entre los Países Miembros, refuercen los planes nacionales de lucha contra la corrupción, contribuyan a la eficacia y transparencia de la gestión pública y privada, y generen adecuadas sinergias de integración.”

Se propone la modificación del numeral 4, el mismo que debería quedar redactado en la siguiente forma:



“Incentivar la mayor participación ciudadana en el mejoramiento de la gestión pública y en la vigilancia y control de los recursos públicos; de igual manera, en la gestión de la empresa privada.”.

Se propone la creación de un quinto Objetivo Específico, el mismo que debería quedar redactado en la siguiente forma:

“Fomentar la transparencia en la gestión de la empresa privada, sea nacional o transnacional, como elemento fundamental en la lucha contra la corrupción.”.

MECANISMOS INSTITUCIONALES (Pág. 7)

Se propone la modificación del numeral 2, el mismo que debería quedar redactado en la siguiente forma:

“El Comité Ejecutivo del Plan de Lucha contra la Corrupción es el órgano técnico encargado de ejecutar los programas a los que se refiere el numeral 1 de este acápite. Estará integrado por funcionarios y autoridades competentes de alto nivel en materia de lucha contra la corrupción de los Países Miembros a razón de un representante por cada País, por un representante del Consejo Consultivo Laboral Andino y por un representante del Consejo Consultivo Empresarial Andino y por los Ministerios de Relaciones de los Países Miembros. Tendrá un periodo de vigencia de cinco años. El Comité Ejecutivo podrá crear los subcomités o grupos de trabajo especializados que estime conveniente, los cuales podrán estar integrados por dos o más Países Miembros y estarán abiertos a la participación de los de los demás.”.

Se propone la modificación del numeral 3, el mismo que debería quedar redactado en la siguiente forma:

“La Secretaría General de la Comunidad Andina ejercerá las funciones de Secretaría Técnica del Comité Ejecutivo del Plan Andino de Lucha contra la Corrupción.”.

SECTOR EMPRESARIAL Y LABORAL (Pág. 11)

Se propone la modificación de este acápite, el mismo que debería quedar redactado en la siguiente forma:

“Los órganos e instituciones del Plan Andino de Lucha contra la Corrupción promoverán conjuntamente con el Consejo Consultivo Empresarial Andino, el Consejo Consultivo Laboral Andino y la Corporación Andina de Fomento, la adopción de un “Código Andino de Transparencia Corporativa”.”

2.2 El CCLA y el “Plan Andino de Lucha Contra la Corrupción” Propuesta de Ecuador.

La propuesta del Gobierno de la República del Ecuador recoge, en su conjunto, lo expresado en las Convenciones Internacionales en materia de corrupción y su persecución.

Consideramos que sería importante incorporar, en el documento que se apruebe en el Seminario Taller lo expresado en el acápite *i)* del numeral 1.1 de la parte I; toda vez que constituye un resumen de los objetivos del órgano cuya creación se va a proponer al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

De igual manera, consideramos que la propuesta efectuada en el acápite *i)* del numeral 4.3.6 de la parte II es importante, toda vez que la persecución de los delitos de corrupción en el Área Andina debe ser efectuada por instituciones reconocidas por los Países Miembros y que tengan jurisdicción en toda el Área. De ahí la importancia de que se recomiende la creación de una Fiscalía Andina y de una Sala Penal Anti-Corrupción dentro del Tribunal Andino de Justicia.