

Fondo Fiduciario de UNCTAD para las Negociaciones de Facilitación del Comercio
Nota Técnica № 7

**Mantenimiento y Refuerzo de la Integridad y la
Conducta Ética entre Funcionarios**

La medida en el contexto de la OMC

El párrafo 3(a) del Artículo X del GATT 1994 (Publicación y Administración de los Reglamentos Comerciales) exige que cada parte contratante aplique “de manera uniforme, imparcial y razonable sus leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas a que se refiere el párrafo 1 del [Artículo X del GATT 1994].”

En el contexto de las negociaciones de la OMC de facilitación comercial, una comunicación sugiere, entre otras consideraciones, la “elaboración de códigos de conducta para el personal de los organismos de frontera” y el “nombramiento de funcionarios encargados de dar formación al personal y la capacitación adecuada de los funcionarios que corresponda”. (Véase TN/TF/W/8)

Otra comunicación sugiere, entre otras consideraciones, “el establecimiento del código de conducta en el servicio aduanal, detallando los derechos y obligaciones de los servidores públicos; la instauración de sistemas informatizados para reducir (o eliminar) la discrecionalidad de los funcionarios y empleados, en cuanto a las decisiones fundamentales de las aduanas; el establecimiento de un sistema de sanciones, incorporado directamente en la ley de aduanas; convertir los delitos del funcionario de aduanas en una acción criminal; asistencia técnica para crear y fortalecer las capacidades nacionales en materia de prevención y control del delito en las aduanas; el establecimiento de mecanismos de coordinación y control entre las aduanas con las organizaciones dedicadas a trazar políticas sobre ética en el servicio aduanero.” (Véase TN/TF/W/60)

Antecedentes

La administración de las regulaciones comerciales de forma efectiva e imparcial se puede asegurar solamente si los funcionarios a cargo de tal administración poseen y mantienen un alto nivel de integridad en su trato con miembros del público, comerciantes y otros funcionarios gubernamentales. Esto se debe asegurar de modo continuo. Con ese fin, sería importante que los países elaboraran códigos de conducta que expongan en términos muy prácticos y claros, los estándares de comportamiento que se esperan de los funcionarios de aduanas y otros organismos de frontera. En particular, tales estándares de comportamiento deben especificar los derechos, deberes y obligaciones respecto del ejercicio de las funciones de los funcionarios así como prever medidas disciplinarias para el caso de incumplimiento.

Los códigos de conducta para los funcionarios de aduanas, como otros códigos de conducta, deberían incluir normas relativas a cuestiones generales como lealtad, eficiencia y efectividad. Es más, se enfatizaría la importancia central de la integridad, la

equidad y el principio de tratamiento imparcial y no discriminatorio. Todo código de conducta también establecería claramente qué tipos de comportamientos son inaceptables, tales como el trato preferencial e indebido a ciertos grupos de individuos, el abuso de autoridad o la aceptación de regalos o beneficios. Se puede incluir también medidas dirigidas más específicamente a las aduanas, tales como las relativas a la conducta de los funcionarios de aduanas cuando tratan con la comunidad de negocios, su participación en compras, intereses de negocios y contratos gubernamentales, concesiones y descuentos ofrecidos a miembros de la aduana, participación en transacciones financieras privadas por parte del personal, tratamiento de los fondos públicos, identificación y código de vestimenta oficiales y específicos, etc.

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas ha realizado una investigación de gran escala acerca de la implementación del Código de Conducta Internacional para Funcionarios Públicos. El informe, basado en respuestas provenientes de 54 países, sugiere que muchos países ya cuentan con códigos de conducta integrales para todas las categorías de funcionarios públicos. Algunos países tienen códigos de conducta específicos solamente aplicables a funcionarios de nivel alto, medio o bajo. Otros tienen códigos de conducta para categorías específicas de funcionarios públicos. En la mayoría de los países, los códigos de conducta están incorporados en la legislación nacional o en las políticas administrativas. (Véase *“Aplicación del Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos”*, E/CN.15/2002/6/Add.1)

También es importante que los funcionarios de aduanas rindan cuenta por sus decisiones ilegales y comportamientos antiéticos. Usualmente, son las leyes y reglamentaciones nacionales o códigos de conducta específicos o ambos los que prevén medidas para asegurar la responsabilidad de los funcionarios públicos por acciones o decisiones tomadas en el ejercicio de sus funciones así como las acciones disciplinarias correspondientes (por ejemplo, véase los párrafos 25-28 del informe mencionado). Tales acciones y decisiones pueden también ser susceptibles de revisión judicial ante los tribunales de justicia. Algunas veces, las disposiciones relativas a medidas disciplinarias para ciertos tipos de comportamientos antiéticos o ilegales pueden aparecer no expresa sino implícitamente en los principios generales contenidos en el código de conducta. En casos de mala conducta sería que llega a constituir comportamiento ilegal, el derecho nacional puede prever sanciones penales. Nótese que se ha propuesto específicamente que se establezca un *"sistema de penas"* como parte de la legislación de aduanas de un país y que *“las infracciones de los funcionarios de aduanas se consideren actos criminales.”*

El Código de Conducta de Aduanas de un país puede contener referencias a las medidas disciplinarias y penalidades aplicables en caso de comportamientos ilegales o antiéticos de los funcionarios. Sin embargo, para que tales disposiciones sean aplicables es necesario que estén contenidas en normas administrativas y legislativas apropiadas. Para reducir el potencial de ejercicio irrazonable o arbitrario de la discreción en las decisiones aduaneras, se ha propuesto la *“introducción de sistemas computadorizados”* (Véase TN/TF/W/60).

La automatización y la introducción de sistemas computadorizados en las aduanas son pasos claramente importantes para la facilitación efectiva de los procedimientos del comercio internacional. Ellas aumentan la transparencia en el cálculo de los aranceles e impuestos, reducen sustancialmente los tiempos de despacho de aduanas y favorecen la predictibilidad, todo lo cual lleva a ahorros directos e indirectos en relación con las transacciones comerciales internacionales.

Otra medida propuesta es el “establecimiento de mecanismos de coordinación y control entre las administraciones de aduanas y las organizaciones involucradas en la concepción de políticas éticas en los servicios aduaneros”. (Véase TN/TF/W/60) Esto coadyuvaría a incrementar la responsabilidad y a reducir el potencial de conducta ilegal o inapropiada de los funcionarios aduaneros.

Muchos países ofrecen entrenamiento en ética y comportamiento profesional a sus funcionarios públicos, por lo menos una vez al comienzo de su servicio. Este entrenamiento lo provee o bien la institución u oficina individual que emplea al funcionario o un organismo específico dentro del gobierno. Sería apropiado brindar cursos periódicos de actualización a lo largo de la carrera de los funcionarios aduaneros.

Beneficios y costos

Beneficios

La adopción de las medidas propuestas aumentaría tanto la conciencia de integridad de los funcionarios aduaneros como también una mayor responsabilidad. Esto, a su vez, afectaría positivamente la aplicación de procedimientos y la administración de las normas aduaneras de un modo imparcial, transparente y más efectivo, cumpliendo así los objetivos de la facilitación del comercio. Los beneficios financieros pueden ser considerables tanto para el gobierno cuanto para las empresas, especialmente las empresas medianas y pequeñas de los países en desarrollo cuyas alternativas son escasas cuando se las confronta con prácticas ilegales o antiéticas. A más largo plazo, las medidas propuestas pueden brindar amplios beneficios generales para los intereses económicos de los países, tales como el mejoramiento de la recaudación tributaria, el aumento del comercio y el respeto por la supremacía del derecho.

Costos

Como también lo sugiere una comunicación, “en algunos países, donde la implementación de estas medidas está ya suficientemente avanzada, estas medidas no generan costos elevados.” Sin embargo, algunos países en desarrollo y los países menos adelantados (PMA), pueden verse obligados a incurrir en mayores gastos vinculados con las siguientes áreas:

- Redacción de códigos de conducta para funcionarios aduaneros y de otros organismos;
- Ajuste y reforma de marcos legislativos y administrativos que rigen la conducta de funcionarios y empleados;
- Entrenamiento de los funcionarios respectivos;
- Profesionalización de los servicios aduaneros;
- Introducción de sistemas de control y coordinación eficientes.

Implementación de la medida

A fin de implementar efectivamente las medidas propuestas, se debería introducir e incorporar a los códigos de conducta para los funcionarios aduaneros en las legislaciones nacionales y los marcos administrativos. Esto puede requerir el ajuste de las disposiciones legales y administrativas existentes o la incorporación de otras nuevas a fin de que las disposiciones puedan aplicarse. Asimismo, se puede necesitar que las disposiciones que contienen requerimientos de entrenamiento de funcionarios se

introduzcan en la legislación nacional. También se pueden requerir ajustes institucionales, incluidos los mecanismos de coordinación y supervisión, entrenamiento y computadorización.

En este contexto, el primer paso en la dirección correcta sería la recolección y compilación de información relevante vinculada con la situación de cada país individualmente, incluyendo la legislación nacional e internacional aplicables. Esto lo pueden iniciar los países directamente, con la colaboración de organizaciones internacionales especializadas si fuera necesario, incluso a través de apoyo en asistencia técnica y desarrollo de capacidades. Respecto de la amplia gama de ajustes tecnológicos, legislativos e institucionales que puedan ser necesarios en relación con algunas de las medidas propuestas, claramente se daría la necesidad y conveniencia de proponer un trato especial y diferenciado así como asistencia técnica.

Relación con otras medidas de facilitación del comercio

El mantenimiento y refuerzo de la integridad y la conducta ética entre los funcionarios están estrechamente relacionados con otras medidas destinadas a asegurar una administración transparente, efectiva e imparcial de las regulaciones comerciales. Entre ellas, se debe mencionar a las medidas relativas a la administración uniforme de las regulaciones comerciales y al derecho de apelación. Las medidas propuestas de automatización, computadorización, reforma y modernización de las funciones de aduanas juegan un papel particularmente importante ya que las oportunidades para la corrupción y el comportamiento antiético florecen especialmente cuando se utilizan prácticas aduaneras ineficientes y anticuadas. La automatización y la computadorización constituyen una parte importante de la reforma de cualquier aduana y sirven como catalizadoras de la modernización de las aduanas.

Referencias y herramientas disponibles

Código de Conducta Internacional de las Naciones Unidas para los Titulares de Cargos Públicos

Preocupada por los serios problemas que plantea la corrupción, la Asamblea General de las Naciones Unidas incluye en una de sus resoluciones (A/RES/51/59 “*Acción contra la corrupción,*” 12 de diciembre de 1996) un anexo titulado “*Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos.*” Este anexo contiene principios generales y otros vinculados con la conducta de los funcionarios públicos.

Principios generales contenidos en el Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos

1. Un organismo público, según lo define la legislación nacional, es una posición de confianza, lo que implica el deber de actuar en el interés público. Por lo tanto, en última instancia la lealtad de los funcionarios públicos debe orientarse hacia los intereses públicos de su país, según se expresan a través de las instituciones democráticas de gobierno.
2. Los funcionarios públicos se deben asegurar que cumplen con sus deberes y funciones eficientemente, efectivamente y con integridad, de conformidad con las leyes y políticas administrativas. En todo momento se deberán asegurar que los recursos públicos por los que son responsables sean administrados de la manera más efectiva y eficiente.
3. Los funcionarios públicos serán dispuestos, justos e imparciales en el ejercicio de sus funciones y, en particular, en sus relaciones con el público. En ningún momento otorgarán un trato preferencial indebido a ningún grupo o individuo o discriminarán impropriamente contra cualquier grupo o individuo, o de otro modo abusarán del poder y autoridad del que están investidos.

La *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, que entró en vigor el 14 de diciembre de 2005, contiene una disposición en la que invita a los estados a tomar nota de este Código así como de otras “*iniciativas relevantes de organizaciones regionales, interregionales y multilaterales*” (Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2003, Artículo 8 párrafo 3).

Véase también el Informe del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas *Aplicación del Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos,*” E/CN.15/2002/6/Add.1. <http://www.un.org/docs/ecosoc>

Organización Mundial de Aduanas

Dentro del marco de su programa de integridad, la OMA ha producido una *Guía de Autoevaluación de Integridad*, un *Código de Conducta Modelo*, una *Guía de Desarrollo de la Integridad* y un *Plan de Acción de Integridad*, que se mantiene continuamente al día. Aparte de estos esfuerzos globales, ha habido muchos emprendimientos para mejorar la integridad de las aduanas a nivel nacional y regional. Uno de los ejemplos claves es la *Declaración de Maputo*, aprobada en marzo de 2002 por los titulares de aduanas del Africa.

En el *Compendio sobre Integridad: Mejores Prácticas*, publicado por la OMA en mayo de 2005 y disponible en www.wcoomd.org, se encuentran ejemplos e información acerca de códigos de conducta para funcionarios aduaneros adoptados en varios países.

El “*Código Modelo de Ética y Conducta*”, elaborado por la OMA, sirve como guía para estos países. La OMA también ha reconocido la necesidad de adoptar tales códigos en su *Declaración del Consejo de Cooperación Aduanera Relativo a la Buena Gobernanza y la Integridad de las Aduanas*, de junio de 2003 (Declaración de Arusha Revisada). Incluye, entre otras, una recomendación específica que declara que: “*Un elemento clave de cualquier programa efectivo de integridad es la elaboración, publicación y aceptación de un código de conducta general que exponga en términos muy prácticos y sin ambigüedad el comportamiento esperado de todo el personal aduanero. Las penas por incumplimiento deben incluirse en el código, calibradas en relación con la gravedad de la violación y sustentadas por procedimientos legislativos y administrativos adecuados*”.

Los once elementos claves de un código de conducta para funcionarios aduaneros se detallan en el *Código Modelo de Ética y Conducta de la OMA*. Ellos son:

1. Responsabilidad personal
2. Cumplimiento de la ley
3. Relaciones con el público
4. Aceptación de regalos, premios, hospitalidad y descuentos
5. Evitación de conflictos de intereses
6. Actividades políticas
7. Conducta en cuestiones de dinero
8. Confidencialidad y uso de información oficial
9. Uso de propiedad y servicios oficiales
10. Compras privadas por parte del personal de propiedad gubernamental

11. Ambito de trabajo

El Código Modelo de Etica y Conducta de la OMA prevé acciones disciplinarias para las contravenciones más serias que cometen los funcionarios aduaneros. Dice así: “Todos los funcionarios aduaneros deben cumplir con la ley. Las responsabilidades especiales de la aduana conllevan a que las contravenciones relativas a la legislación que aplica la aduana, o en la que tiene especial interés, se reputen de mayor gravedad cuando quienes las cometen son funcionarios aduaneros. Los funcionarios aduaneros que cometan infracciones vinculadas en particular con drogas prohibidas, fraude, buscar o aceptar sobornos o la importación o exportación ilegal de mercaderías estarán sujetos a acciones disciplinarias, independientemente de las penas que resulten de los procesos criminales”.

Como también lo sugiere la Declaración de Arusha Revisada de la OMA, las medidas disciplinarias y las sanciones en caso de comportamiento ilegal o antiético por parte de funcionarios deben ser proporcionales a la gravedad de las violaciones.

Otros instrumentos e iniciativas multilaterales de relevancia

Entre otros instrumentos multilaterales para combatir la corrupción se incluyen:

- la *Convención Interamericana contra la Corrupción*, 1996, que entró en vigor el 6 de marzo de 1977.
- la Convención de la OCDE para Combatir el Soborno de los Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones de Negocios Internacionales, 1997; que entró en vigor el 15 de febrero de 1999.
- el *Tratado de la Unión Europea relativo a la Lucha contra los Actos de Corrupción en los que estén Implicados Funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea*, 1997, que entró en vigor el 25 de junio de 1997.
- la Declaración de Buenos Aires sobre la Prevención y el Control de la Delincuencia Transnacional Organizada, 1995;
- la Declaración de Dákar sobre la Prevención y el Control de la Delincuencia Transnacional Organizada y la Corrupción, 1997;
- la Declaración de Manila sobre la Prevención y el Control de la Delincuencia Transnacional, 1998;
- la Declaración de las Naciones Unidas contra la Corrupción y el Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales, 1996.
- Véase también el *Compendio de Instrumentos Legales Internacionales contra la Corrupción*, 2ª edición, 2005, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, <http://www.unodc.org/>.

Otras iniciativas multilaterales orientadas a promover reglas de conducta para funcionarios públicos en administraciones aduaneras son:

- I Foro Global acerca de la Lucha contra la Corrupción (1999);
- II Foro Global acerca de la Lucha contra la Corrupción (2001);
- III Foro Global acerca de la Lucha contra la Corrupción (2003);
- IV Foro Global acerca de la Lucha contra la Corrupción (2005).

Se puede encontrar información adicional acerca de estos Foros Globales, así como sus documentos en:

<http://www.ivforumglobal.org.br;>

<http://usinfo.state.gov/topical/econ/integrity;>

[http://www.state.gov/p/inl/rls/other/21851.htm.](http://www.state.gov/p/inl/rls/other/21851.htm)