

Principios fundamentales de un código de conducta

Informe de la Secretaría

1. En su informe al Consejo Ejecutivo,¹ el Grupo de Trabajo de Estados Miembros sobre el procedimiento y el método de elección de Director General de la Organización Mundial de la Salud pidió a la Secretaría, entre otras cosas, que, para la siguiente reunión del Grupo de Trabajo preparase, sobre la base de los debates de la segunda reunión, un informe en el que se elaborarían con más detalle los principios fundamentales de un código de conducta.

ELABORACIÓN DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE UN CÓDIGO DE CONDUCTA

2. El Grupo de Trabajo, en su segunda reunión, consideró que sería útil establecer un código de conducta o enunciar unos principios éticos para promover la transparencia y reforzar el comportamiento ético a lo largo del proceso de presentación de candidaturas, en especial con respecto a las campañas electorales. Sobre la base de un informe presentado por la Secretaría,² el Grupo de Trabajo examinó posibles elementos de un código de conducta; a raíz de este examen se expresaron diversas opiniones. Entre los principios apoyados por el Grupo de Trabajo figuraron los relativos a la igualdad de oportunidades entre los candidatos, la prohibición del abuso de poder y las prácticas impropias, así como el compromiso de observar las disposiciones del código.

3. Sobre la base de los debates de la segunda reunión del Grupo de Trabajo, y con miras a facilitar las deliberaciones acerca de posibles elementos de un código de conducta, la Secretaría ha elaborado las cuestiones ya incluidas en su informe anterior. También ha agregado una sección relativa a la conducta de los candidatos internos en relación con la elección de Director General de la OMS, ya que el Grupo de Trabajo había manifestado interés por que se dedicase más atención a esta cuestión. Se invita al Grupo de Trabajo a examinar los elementos que figuran a continuación en relación con las explicaciones facilitadas en el informe anterior de la Secretaría, así como con las referencias a códigos de conducta que se indican en el anexo de dicho informe.

¹ Véase el documento EB130/29 Corr.1.

² Documento EB/EDG/WG/2/3.

a) Igualdad de oportunidades entre los candidatos

El Grupo de Trabajo asignó suma importancia al principio con arreglo al cual los candidatos deben empezar en pie de igualdad y ser tratados igualitariamente a lo largo del proceso electoral. Este principio puede expresarse como la igualdad de oportunidades entre los candidatos para promover sus candidaturas y transmitir sus mensajes a los Estados Miembros, así como su acceso en pie de igualdad a las instalaciones, los servicios y los medios de asistencia públicos, incluido el acceso de los candidatos de países menos desarrollados a un sitio web facilitado por la OMS para que publiquen su propia información y sus propios materiales electorales. Asimismo, se podría formular una recomendación para limitar los viajes de los candidatos a los Estados Miembros con el fin de promover su candidatura, evitando así unos gastos excesivos que podrían dar lugar a desigualdades entre los Estados Miembros y entre los candidatos.¹

b) Prohibición del abuso de poder

Los códigos de conducta existentes se basan en este principio para evitar que las personas que ocupan los puestos o los funcionarios públicos aprovechen su posición y bienes públicos para impulsar sus campañas electorales. Este principio podría plasmarse en unas directrices con arreglo a las cuales los candidatos internos, incluida la persona que ocupe el puesto, deban abstenerse de aprovechar su posición y los recursos de la Organización para impulsar sus campañas.² La prohibición del abuso de poder figura expresamente en las Normas que rigen la elección del Director de la Oficina Sanitaria Panamericana. Con arreglo a las disposiciones pertinentes de esas Normas, ningún candidato interno puede hacer uso directo o indirecto de su cargo para impulsar su candidatura, ni usará los recursos de la Organización para los fines de su campaña. Al buscar su candidatura, ningún candidato interno comunicará a nadie información restringida o confidencial ni usará dicha información en su provecho.³ Se prevé que el Director General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) prohibirá oficialmente a todo el personal de la OIT, y no solo a los candidatos al cargo de Director General, que utilicen los recursos de la OIT para hacer campaña a favor de cualquier candidatura, o para apoyarla, en relación con el proceso de elección del próximo Director General.⁴ De conformidad con las Normas que rigen la elección del Director de la Oficina Sanitaria Panamericana, los candidatos internos al cargo de Director renunciarán o tomarán licencia una vez que las candidaturas sean remitidas por el Presidente del Comité Ejecutivo a los Estados Miembros, los Estados Participantes y los Miembros Asociados. El periodo de licencia durará hasta la elección o hasta que el funcionario retire su candidatura. Durante ese tiempo, el funcionario no representará a la Organización de ninguna manera. Esta disposición no se aplicará al Director en funciones. Sin embargo, el Director cumplirá estrictamente la prohibición del abuso de poder y la prohibición de comunicar información confidencial. En la sección l) *infra* figuran disposiciones más específicas relativas a la conducta de los funcionarios de la OMS en relación con la elección de Director General.

¹ Western Pacific Region: Nomination of the Regional Director: Code of Conduct (documento WPR/RC62/9), pág. 11.

² IDEA, 1999, pág. 20; Zambia, 2006, 7(1)(i).

³ Normas que rigen la elección del Director de la Oficina Sanitaria Panamericana, Documentos Básicos de la Organización Panamericana de la Salud, 2007, pág. 92.

⁴ OIT, Informes de la Mesa del Consejo de Administración (documento GB.312/INS/16/3, noviembre de 2011), pág. 2.

c) Respeto de los derechos de las otras partes a realizar una campaña y dar a conocer sus ideas

Se expresó amplio apoyo al principio del respeto de los derechos de las otras partes, y en particular de los candidatos y de los Estados Miembros que apoyen sus candidaturas, a realizar una campaña y dar a conocer sus ideas sin interferencias ni críticas inapropiadas. Este principio podría enunciarse afirmando que ningún Estado Miembro o candidato debe perturbar o impedir en ningún momento las actividades de la campaña de cualquier otro candidato o Estado Miembro, y que ningún Estado Miembro o candidato debe hacer declaraciones u otras exposiciones verbales o por escrito que puedan considerarse difamatorias o injuriosas¹ o percibirse como críticas que se refieran a la vida privada de los candidatos y no guarden relación con sus actividades públicas¹ o que se basen en alegaciones no verificadas.² Se debe prohibir cualquier tipo de acción intimidatoria³ y todas las partes deben abstenerse de hacer un uso del lenguaje que obedezca a la intención de provocar controversias.⁴

d) Observancia del código de conducta

El principio con arreglo al cual los Estados Miembros y los candidatos tienen la responsabilidad de cumplir las disposiciones del código de conducta que hayan suscrito es fundamental para la aplicación efectiva de dicho código.⁵ Mientras que en algunos casos se establece que incumbe a las partes en los códigos la responsabilidad de garantizar la estricta observancia de sus disposiciones por todos sus representantes y partidarios,⁶ en otros casos se establece que las partes deben cooperar para fomentar una mayor observancia y deben crear mecanismos de vigilancia a fin de garantizar la plena aplicación del código.⁷ En otros códigos la observancia del código se promueve estipulando que solo tendrán derecho a desempeñar cargos electivos las personas que asuman el compromiso de observar sin reservas sus disposiciones.⁸ Se podría estudiar la inclusión de disposiciones similares en un código de conducta relativo a la elección de Director General, lo cual podría ser un importante recordatorio de que los candidatos y los Estados Miembros que los apoyan son responsables de respetar y promover la pureza del proceso electoral.

e) Cooperación con los funcionarios electorales

En los códigos de conducta nacionales se establece que los candidatos y las partes tienen la obligación de comunicarse y cooperar con los funcionarios públicos designados a los que las autoridades gubernamentales competentes confieran la facultad y responsabilidad para supervisar el correcto desarrollo del proceso electoral. No hay una analogía inmediata entre las elecciones nacionales y la elección del

¹ Western Pacific Region: Nomination of the Regional Director: Code of Conduct (documento WPR/RC62/9), págs. 10 y 11.

² IPU, 1998, pág. 67.

³ Camboya, 1993, 3, en: IPU, 1998, anexo 11, pág. 122; Liberia, 1997, 3, en: IPU, 1998, anexo 2, pág. 87; OSCE, 2003, Parte I, 7.2. y 7.4., pág. 18; UNTAES, 1997, Parte I, 7 y 9, en: IPU, 1998, anexo 1, págs. 78 y 79.

⁴ Ghana, 1992, 10, en: IPU, 1998, anexo 12, pág. 124.

⁵ Western Pacific Region: Nomination of the Regional Director: Code of Conduct (documento WPR/RC62/9), pág. 10.

⁶ OSCE, 1996, artículo 119, en: IPU, 1998, anexo 5, pág. 95; cf. UNTAES, Parte I, 2, en: IPU, 1998, anexo 1, pág. 77.

⁷ Nigeria, 2011, Rule of Law, 5.

⁸ FIFA, 2009, Rule 4.1.

jefe ejecutivo de un organismo internacional, en cuyo caso no existe un órgano equivalente a un gobierno central facultado para nombrar funcionarios públicos que puedan ejercer su autoridad sobre las actividades electorales. En el caso de la OMS, en los reglamentos interiores y las decisiones pertinentes de los órganos deliberantes se encomienda a la Secretaría una serie de funciones y responsabilidades que guardan relación con la regularidad y pureza del proceso electoral. Por consiguiente, se podría estudiar la posibilidad de incluir en el código de conducta una disposición destinada a instar a los candidatos y a los Estados Miembros que los apoyen a cooperar de buena fe con la Secretaría en el ejercicio de sus responsabilidades, y a abstenerse de ejercer presiones o tratar de obtener de la Secretaría información que pudiera favorecer injustamente a determinado candidato.

f) Comunicación

Como señaló la Secretaría en su informe anterior, todos los Estados Miembros y candidatos deben alentar y promover la comunicación y la cooperación recíprocas durante el proceso de propuesta de candidaturas. Los Estados Miembros y los candidatos deben actuar de buena fe teniendo presentes los objetivos comunes de promover la equidad, apertura, transparencia e imparcialidad durante el proceso de propuesta de candidaturas.¹ El principio relativo a la promoción de una comunicación efectiva también podría aplicarse mediante el establecimiento de un foro virtual basado en la web como plataforma de comunicación para debatir cuestiones de interés común durante la campaña electoral.²

g) Coordinación de las actividades de la campaña

La coordinación previa de las actividades de la campaña entre las partes que compitan es un medio para evitar tensiones y controversias entre los candidatos. Estas situaciones pueden plantearse, por ejemplo, si dos candidatos realizan actividades de campaña en una misma ocasión, como ser una reunión de un comité regional. En caso de interferencia entre actividades de campaña, los candidatos afectados deben resolver el problema de forma amistosa.³ El Grupo de Trabajo no analizó en detalle esta cuestión que, sin embargo, puede ser pertinente para los fines generales de un código de conducta.

h) Prohibición de prácticas impropias

La prohibición de las prácticas impropias tiene por objeto evitar influencias indebidas en el resultado de la elección que no se encuadren en el caso concreto del abuso de poder por un candidato interno o por la persona que ocupe el cargo, un tema ya abordado en la sección *b) supra*. Esta prohibición suele expresarse dando orientaciones a la partes en el código para que no ofrezcan ventajas financieras o de otra índole a los votantes o a los candidatos a cambio de las cuales estos deban apoyar a un candidato, proponer o no proponer candidatos, o retirar o no retirar candidaturas de otras personas.⁴ Las prácticas impropias también pueden consistir en promesas de gratificaciones o ventajas, como la promesa de nombrar funcionarios a determinadas personas o de adjudicarles contratos o subvenciones, o bien de ejecutar determinados proyectos o actividades en algunos países como retribución directa del com-

¹ Véase también Western Pacific Region: Nomination of the Regional Director: Code of Conduct (documento WPR/RC62/9), pág. 10.

² cf. IDEA, 1999, pág. 21.

³ Nigeria, 2011, Campaign issues, 7; República Unida de Tanzania, 2010, 2.1(o).

⁴ IDEA, 1999, pág. 20; Kirguistán, 2010, págs. 5 y 6; Western Pacific Region: Nomination of the Regional Director: Code of Conduct (documento WPR/RC62/9), pág. 11; una posición similar se expone en la aportación de Colombia, documento EB/EDG/WG/2/6, pág. 4; OIT, Informes de la Mesa del Consejo de Administración (documento GB.312/INS/16/3, noviembre de 2011), pág. 2

promiso de votar por un candidato concreto.¹ Este principio también puede plasmarse mediante orientaciones que desalienten la aceptación de instrucciones de persona o entidad alguna si ello pudiera socavar la pureza del proceso electoral, o se pudiera considerar que la socava.²

i) Financiación

El principio que prevé la divulgación de los datos relativos a la financiación de campañas electorales podría contribuir a la transparencia e imparcialidad del proceso electoral. El Grupo de Trabajo aún no ha estudiado a fondo esta cuestión, que podría ser importante para mejorar la transparencia del proceso. Cuando se la aborda en los códigos existentes, los requisitos pertinentes suelen abarcar la divulgación de información sobre los ingresos y bienes de los candidatos, así como sobre las cuentas de sus campañas.³ Para mejorar la aplicación de este principio se podría estudiar la posible publicación de información sobre las contribuciones recibidas y sus fuentes, así como sobre los gastos de campaña.⁴ En algunos códigos de conducta se fija un tope para el gasto total de campaña.⁵

j) Aceptación del resultado de una elección justa

El principio según el cual las partes en un código de conducta deben aceptar los resultados de una elección realizada de conformidad con el código en cuestión y con las normas aplicables garantiza que no se cuestione la legitimidad de los resultados y que estos se consideren definitivos y fiables.

k) Ejecutoriedad del código de conducta

Se han adoptado diferentes medios de ejecución para reforzar la eficacia de un código de conducta y fomentar su observancia por las partes. Una manera de alentar la observancia de un código de conducta, sin crear un mecanismo institucionalizado a tal efecto, consiste en instar a las partes a que se alienen mutuamente, y también a todos los que participen en el proceso electoral, a respetar el código, y desalienten cualquier infracción del mismo.⁶ En algunos códigos de conducta se prevé el establecimiento de un órgano oficial encargado de examinar las denuncias de infracciones. Después de examinar esas denuncias, dicho órgano emprende una investigación al cabo de la cual decide si existen pruebas suficientes de que se ha cometido una infracción. Si tal es el caso, el órgano formula observaciones y/o emite una advertencia o recomendación dirigida al miembro o al candidato que haya cometido la infracción.⁷ Con arreglo a algunos códigos, ese órgano puede incluso imponer sanciones apropiadas, por ejemplo, multas, o bien descalificar al candidato.⁸ En muchos casos se establece la condición de que las partes en el código y los otros participantes no deben hacer un uso indebido del procedimiento de reclamación.⁹ Un ejemplo de mecanismo de rendición de cuentas a nivel internacional es

¹ cf. Panamá, 1993, en: IPU, 1998, anexo 10, pág. 121.

² Western Pacific Region: Nomination of the Regional Director: Code of Conduct (document WPR/RC62/9), pág. 11.

³ cf. IPU, 1998, pág. 65; OSCE, 2003, Parte 1, 7.8, pág. 19.

⁴ Aportación de Colombia, documento EB/EDG/WG/2/6, pág. 4.

⁵ Aportación de Colombia, documento EB/EDG/WG/2/6, pág. 4.

⁶ IDEA, 3(1), pág. 15; IPU, 1.2, pág. 64; Kirguistán, 2010, pág. 3; Nigeria, 2011, Rule of Law, 5.

⁷ IOC, 2009, G 1. y 2, pág. 93.

⁸ Nigeria, 2011, Implementation, monitoring and enforcement, 1.e)(ii); OSCE, 1996, artículo 123, en: IPU, 1998, anexo 5, pág. 96; República Unida de Tanzania, 2010, 5.5(g).

⁹ IPU, 1998, pág. 71.

el procedimiento establecido por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Ese proceso se basa en un sistema de tres etapas que, con sujeción a la aprobación por la Junta de Gobierno, puede conducir a la descalificación del candidato.

D) Candidatos internos

En el código de conducta también se pueden indicar las normas aplicables y las orientaciones que ha de observar el personal de la OMS.¹ Los funcionarios de la OMS propuestos para el cargo de Director General, incluido el Director General en funciones, están sujetos a las obligaciones establecidas en el Estatuto del Personal y el Reglamento de Personal de la Organización. También se han emitido, al menos con ocasión de los últimos cuatro procesos electorales, orientaciones para los funcionarios relativas al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Estatuto del Personal y el Reglamento de Personal. Con arreglo a esas obligaciones, los funcionarios propuestos para el cargo de Director General deben observar los más altos principios de conducta ética y esforzarse por evitar cualquier apariencia de incorrección. Los funcionarios de la OMS deben separar claramente sus funciones en la Organización de su candidatura, y deben evitar cualquier coincidencia, o apariencia de coincidencia, entre las actividades de campaña y su labor en la OMS. También tienen que evitar cualquier apariencia de conflicto de intereses. En caso de denuncias de incumplimiento de sus obligaciones con respecto a las actividades de campaña, los funcionarios de la OMS están sujetos a la autoridad del Director General con arreglo a las normas y reglamentos aplicables. El Director General puede estudiar la posible aplicación del artículo 650 del Reglamento de Personal, relativo a la licencia especial de los funcionarios propuestos para el cargo de Director General. El incumplimiento de estas normas puede constituir una falta grave y dará lugar a la aplicación de medidas disciplinarias.²

CONCLUSIÓN

4. El Grupo de Trabajo tal vez desee tener en cuenta esta elaboración de los principios fundamentales de un código de conducta en sus ulteriores deliberaciones sobre un posible código de conducta en relación con la propuesta de candidaturas y el nombramiento de Director General.

= = =

¹ Con respecto a lo siguiente, véase, en relación con la propuesta de candidaturas para el cargo de Director Regional de la Región del Pacífico Occidental: Nomination of the Regional Director: Code of Conduct (documento WPR/RC62/9), pág. 13.

² Normas que rigen el proceso de elección para el cargo de Director de la Oficina Sanitaria Panamericana, Documentos Básicos de la Organización Panamericana de la Salud, 2007, págs. 92 y 93.